Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione

Quinta edizione

n. 83/4

22 settembre 2017

Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione e ricerche

Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione

Quinta edizione

n. 83/4

22 settembre 2017

Camera dei deputati
SERVIZIO STUDI – Dipartimento Ambiente
✉ *st_ambiente@camera.it*
CD_ambiente

Il presente dossier è stato predisposto in collaborazione con l'istituto di ricerca CRESME.

.

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

***File**: Am0051d.docx*

I N D I C E

Sintesi **1**

PARTE PRIMA *(A CURA DEL SERVIZIO STUDI)*

1. Le detrazioni per il recupero del patrimonio edilizio e la riqualificazione energetica: l'evoluzione normativa **7**

- 1.1. Le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio 7
- 1.2. Le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica 12
- 1.3. L'attività parlamentare non legislativa 16

PARTE SECONDA *(A CURA DEL CRESME)*

2. Il peso dell'attività di rinnovo del patrimonio esistente nel mercato delle costruzioni nel 2016 **19**

- 2.1. Il rinnovo nel comparto edilizio residenziale 20

3. Stima dell'impatto degli incentivi fiscali in termini di investimenti nel periodo 1998-2017 **22**

- 3.1. L'articolazione degli investimenti tra le tipologie di intervento 24
- 3.2. L'articolazione territoriale degli incentivi 28

4. Stima dell'impatto sull'occupazione degli investimenti incentivati fiscalmente nel periodo 2011-2017 **31**

5. Stima dell'impatto economico-finanziario degli incentivi fiscali nel periodo 1998-2017 **33**

- 5.1. Ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario 36

6. Appendice – Nota metodologica **38**

- 6.1. La stima delle risorse investite 38
- 6.2. La stima dell'impatto economico-finanziario (capitolo 5) 40

SINTESI

Il presente documento rappresenta l'aggiornamento dello studio pubblicato nel mese di novembre 2013, e nelle tre successive edizioni nel mese di giugno 2014, nel mese di ottobre 2015 e nel mese di settembre 2016. Il documento è stato predisposto in collaborazione con il CRESME (Centro ricerche economiche sociali di mercato per l'edilizia e il territorio), su richiesta dell'VIII Commissione (Ambiente) formulata nella riunione dell'Ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti di gruppo, del 2 agosto 2017.

Il documento intende fornire una stima dell'impatto delle detrazioni fiscali per il recupero e la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio. Rispetto alla precedente edizione, è stato aggiornato il dato a consuntivo relativo al 2016, mentre i dati riguardanti il 2017 si basano su rilevazioni riguardanti i primi sette mesi dell'anno. Il documento, inoltre, presenta una prima analisi riguardante l'articolazione regionale del ricorso agli incentivi per l'attività di recupero edilizio e riqualificazione energetica, che è basata sui dati relativi agli importi in detrazione nelle dichiarazioni dei redditi dal 2010 al 2016.

Le detrazioni fiscali per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica dispiegano i propri effetti nel mercato rispettivamente dal 1998 e dal 2007 e la loro applicabilità è stata oggetto di numerose proroghe nel corso degli anni, nonché di modifiche che hanno inciso sulle aliquote, sui limiti massimi di spesa, sulle categorie di interventi agevolabili. L'ultima legge di bilancio, oltre a prorogare l'applicazione delle detrazioni fino alla fine del 2017, ha introdotto importanti innovazioni con riferimento agli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, i cui effetti allo stato non è possibile quantificare anche in considerazione del breve lasso di tempo intercorso dalla loro operatività.

Dalle stime elaborate dal CRESME nel documento emerge che gli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica hanno interessato **dal 1998 al 2017 16 milioni di interventi**, ossia il 62% del numero di famiglie italiane stimato dall'ISTAT pari a 25,9 milioni. Nello stesso periodo le misure di incentivazione fiscale hanno attivato **investimenti pari a 264 miliardi di euro**, di cui 229,4 miliardi hanno riguardato il recupero edilizio e 34,6 miliardi la riqualificazione energetica.

Il dato a consuntivo per il **2016** indica un volume di **investimenti pari a 28.243 milioni di euro** veicolati dagli incentivi riconducibili a 3.309 milioni di euro per la riqualificazione energetica e a 24.934 milioni di euro per il recupero edilizio. Le previsioni per il 2017, sulla base delle dinamiche registrate nei primi sette mesi dell'anno, indicano un volume di spesa complessivo sui livelli del 2016, con 28.030 milioni di euro, imputabili per 3.249 milioni di euro alla riqualificazione energetica e per 24.781 milioni al recupero edilizio.

Il dato del 2017 confermerebbe che le misure di incentivazione hanno attivato un volume importante di investimenti a partire dal 2013, in corrispondenza della maggiorazione delle aliquote.

Peraltro, una prima analisi del ricorso agli incentivi su base regionale, confrontando i dati degli importi dei lavori in detrazione relativi al biennio 2015-2016 con quelli del biennio 2010-2011, evidenzia un aumento degli importi dei lavori portati in detrazione del 68%, che rappresenta un indicatore dell'incremento delle attività. Sulla base di tali dati, si evidenzia che, nelle regioni meridionali, l'incremento del ricorso agli incentivi è stato più significativo (con tassi di crescita del 92% al Sud e del 99% nelle Isole) anche se rappresentano il 13,5% del totale nel biennio 2015-2016 (in tali due aree risiede il 34,3% della popolazione).

Gli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione fiscale hanno avuto un rilevante impatto sull'occupazione, i cui effetti risulterebbero maggiori alla luce dei nuovi dati, considerato che **nel periodo 2011-2017** i predetti investimenti avrebbero attivato 1.729.248 occupati diretti, mentre si stimano in 864.625 quelli attivati nell'indotto. Nel **2017** le stime riguardano **418.431 occupati,** comprensivi anche dell'indotto, di cui 278.954 impiegati nell'attività edilizia diretta e 139.477 nell'indotto industriale e di servizio. Tali stime hanno caratterizzato gli incentivi come una misura anticiclica in un settore in grave crisi economica ed occupazionale.

Una stima dell'impatto sulla finanza pubblica delle misure di incentivazione fiscale attivate nel periodo 1998-2017, elaborata dal CRESME, evidenzia, a fronte di minori introiti conseguenti alla defiscalizzazione stimati in 122,7 miliardi di euro, un gettito fiscale e contributivo in base alla legislazione vigente, per i lavori svolti, pari a 100,0 miliardi di euro con un **saldo totale negativo di 22,7 miliardi** di euro, pari a 1,1 miliardi di euro medi annui dal 1998 al 2017.

Considerando però che lo Stato incassa i proventi spettanti nell'anno di esecuzione dei lavori e "spalma" le detrazioni fiscali (il mancato gettito) nell'arco dei successivi dieci anni, l'introduzione di ulteriori elementi di natura finanziaria basati sull'attualizzazione dei valori precedentemente esposti modificherebbe il **saldo** generando un risultato **di -1,1 miliardi di euro**.

Un ulteriore affinamento dell'analisi, da un lato, basata sulla considerazione dei minori introiti legati agli interventi di miglioramento dell'efficienza energetica (minori imposte sui consumi di energia) e, dall'altro, della quota di gettito per lo Stato derivante dai consumi e dagli investimenti mobilitati dai redditi aggiuntivi dei nuovi occupati (quota ricavata dalla matrice di contabilità sociale) determinerebbe un risultato differente, che si tradurrebbe in un saldo positivo per lo Stato di **8,8 miliardi di euro.**

Ampliando il campo della valutazione a tutti gli attori che hanno un ruolo nel sistema in cui si inseriscono le agevolazioni, ossia Stato, Famiglie e Imprese, si

delineerebbe, nel periodo 1998-2017, un **saldo per il sistema Paese di oltre 21 miliardi di euro**.

Il saldo per lo **Stato** di circa 8,8 miliardi di euro deriverebbe dall'incremento del gettito (positivo), dai flussi derivanti dalle detrazioni (negativi), dalle maggiori entrate derivanti dalla matrice di contabilità sociale (positive) e dal minor gettito fiscale sui consumi energetici (negativo).

Per quanto riguarda le **famiglie**, o più correttamente gli **investitori**, il risultato "negativo" di -200,2 miliardi di euro è conseguente al saldo tra l'investimento effettuato (negativo), le detrazioni fiscali (positive) e il risparmio sulle bollette energetiche (positivo).

Le **imprese e** il **fattore lavoro** vantano un saldo positivo di +212,5 miliardi di euro quale risultato di un fatturato (positivo), all'interno del quale sono compresi i compensi e le retribuzioni per gli occupati delle imprese stesse, nonché le imposte e gli oneri sociali sostenuti dalle imprese e attribuibili agli incentivi fiscali (negativi).

Oltre a quanto precedentemente evidenziato, come si è già rilevato nelle precedenti edizioni, nella stima dell'impatto delle detrazioni andrebbero considerati ulteriori aspetti importanti, che allo stato attuale appare complesso quantificare. Si tratta in particolare: degli effetti in termini di emersione dei redditi e dell'occupazione "irregolare"; della riduzione dei consumi energetici e conseguentemente delle emissioni di Co2; della valorizzazione del patrimonio immobiliare, in termini di decoro, prestazioni funzionali e prevenzione dei rischi sismici.

Parte prima
(a cura del Servizio Studi)

1. LE DETRAZIONI PER IL RECUPERO DEL PATRIMONIO EDILIZIO E LA RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA: L'EVOLUZIONE NORMATIVA

1.1. Le detrazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio

La **detrazione fiscale per gli interventi di recupero del patrimonio edilizio** è stata **introdotta** dall'articolo 1, commi 5 e 6, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, che aveva previsto, per le spese sostenute nel periodo d'imposta in corso alla data del 1° gennaio **1998** e in quello successivo, una detrazione pari al **41 per cento** delle stesse e, per quelle sostenute nei periodi d'imposta in corso alla data del 1° gennaio degli anni 2000 e 2001, una detrazione pari al **36 per cento**. La detrazione al 41 per cento è stata successivamente ripristinata per il solo anno 2006.

La norma è stata successivamente modificata e prorogata e, infine, **resa stabile** dal **D.L. n. 201 del 2011** (art. 4, comma 1, lett. *c)*), che ha inserito nel **D.P.R. n. 917 del 1986** (Testo unico delle imposte sui redditi - **TUIR**) il nuovo **articolo 16-*bis***. Tale disposizione ha confermato non solo l'ambito, soggettivo ed oggettivo, di applicazione delle detrazioni, ma anche le condizioni di spettanza del beneficio fiscale consolidando l'orientamento di prassi formatosi in materia. **A regime**, la misura della detrazione dell'IRPEF (Imposta sul reddito delle persone fisiche) sarà del **36 per cento** per le spese di ristrutturazione edilizia sostenute per un **importo** non superiore a **48.000 euro** per ciascuna unità immobiliare.

Per le spese sostenute dal 26 giugno 2012 fino al 30 giugno 2013, l'articolo 11, comma 1, del **D.L. n. 83 del 2012** ha aumentato la misura della detrazione dal 36 per cento al **50 per cento** ed ha innalzato il limite di spesa massima agevolabile da 48.000 a **96.000 euro** per unità immobiliare.

Con l'articolo 16, comma 1, del **D.L. n. 63 del 2013** il termine di scadenza dell'innalzamento della percentuale di detrazione IRPEF dal 36 al 50 per cento e del limite dell'ammontare complessivo da 48.000 a 96.000 euro in relazione alle spese di ristrutturazione edilizia è stato **prorogato al 31 dicembre 2013**. Nel corso della conversione del D.L. n. 63 del 2013, inoltre, sono state introdotte due rilevanti novità:

- una **detrazione del 50 per cento** per le ulteriori spese sostenute dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del decreto-legge) al 31 dicembre 2013 (termine successivamente prorogato) per l'**acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici** di classe non inferiore alla A+ (per i forni la classe A), nonché per le apparecchiature per le quali sia prevista l'etichetta energetica, finalizzati all'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione, per un importo

massimo complessivo **non superiore a 10.000 euro**, da ripartire in dieci quote annuali;

- una detrazione del **65 per cento** delle spese effettuate dal 4 agosto 2013 (data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto) al 31 dicembre 2013 per interventi di adozione di **misure antisismiche** su costruzioni che si trovano nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2) individuate dall'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, se adibite ad abitazione principale o ad attività produttive. Si tratta degli interventi, di cui all'articolo 16-*bis*, comma 1, lettera i), del D.P.R. n. 917 del 1986 - TUIR, che riguardano l'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica, in particolare sulle parti strutturali, per la redazione della documentazione obbligatoria atta a comprovare la sicurezza statica del patrimonio edilizio, nonché per la realizzazione degli interventi necessari al rilascio della suddetta documentazione. Gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche e all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica devono essere realizzati sulle parti strutturali degli edifici o complessi di edifici collegati strutturalmente e comprendere interi edifici e, ove riguardino i centri storici, devono essere eseguiti sulla base di progetti unitari e non su singole unità immobiliari.

Le **leggi di stabilità degli anni 2014, 2015 e 2016** hanno **prorogato** per i rispettivi anni la misura della detrazione al **50 per cento** e il limite di spesa massima agevolabile a **96.000 euro** per unità immobiliare. Sono state, inoltre, prorogate la misura della detrazione al 65 per cento per le misure antisismiche e la detrazione nella misura del 50 per cento per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici per l'arredo dell'immobile oggetto di ristrutturazione (legge n. 147 del 2013, articolo 1, comma 139, lett. *d)*; legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 47; legge n. 208 del 2015, articolo 1, comma 74).

Si segnala che la legge di stabilità per il 2015 ha **elevato** dal 4 **all'8 per cento** la misura della **ritenuta** operata da banche e Poste sugli accrediti di **bonifici** disposti per beneficiare delle detrazioni fiscali connesse agli interventi di ristrutturazione e di risparmio energetico degli edifici (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 657).

Per quanto concerne la detrazione per l'acquisto di mobili, le relative spese possono anche essere più elevate di quelle per i lavori di ristrutturazione, fermo restando il tetto dei 10.000 euro. Infatti la disposizione della legge di stabilità 2014, che prevedeva che tali spese non potessero essere superiori a quelle sostenute per i lavori di ristrutturazione, è stata abrogata dall'articolo 7 del D.L. n. 47 del 2014. La legge di stabilità 2015 ha inoltre statuito che le spese per l'acquisto di mobili sono calcolate indipendentemente da quelle sostenute per i lavori di ristrutturazione.

In aggiunta alla proroga del c.d. bonus mobili ed elettrodomestici legato ad una ristrutturazione edilizia (detrazione del 50 per cento per acquisti nei limiti di

10.000 euro), la legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015, articolo 1, comma 75) ha previsto una nuova detrazione fiscale del **50 per cento** per le spese sostenute **per l'acquisto di mobili nel solo anno 2016 fino a 16.000 euro**, per le **giovani coppie** costituenti un nucleo familiare composto da coniugi o da conviventi *more uxorio* che abbiano costituito nucleo da almeno tre anni, in cui almeno uno dei due componenti non abbia superato i trentacinque anni, **acquirenti di unità immobiliare da adibire ad abitazione principale**. Con la **circolare 7/E** del 31 marzo 2016, l'Agenzia delle entrate ha chiarito le modalità di applicazione dell'agevolazione.

La **legge di bilancio per il 2017** (articolo 1, commi 2 e 3, della legge n. 232 del 2016) ha **prorogato** al 31 dicembre 2017 la possibilità di usufruire della maggiore detrazione IRPEF (50 per cento), confermando il limite massimo di spesa di 96.000 euro per unità immobiliare, in caso di **ristrutturazioni edilizie**. Lo stesso provvedimento ha prorogato fino al 31 dicembre 2017 la detrazione del 50 per cento per l'**acquisto di mobili** e di grandi elettrodomestici di classe non inferiore alla A+ (A per i forni), finalizzati all'arredo di immobili oggetto di ristrutturazione iniziati a decorrere dal 1° gennaio 2016, nel limite di spesa di 10.000 euro al netto delle spese sostenute nell'anno 2016 per le quali si è fruito della detrazione: pertanto dal 2017 la detrazione è consentita solo se l'intervento di ristrutturazione edilizia è iniziato in data non anteriore al 1° gennaio 2016.

La legge di bilancio 2017 **non** ha invece prorogato al 2017 la detrazione del 50 per cento per l'acquisto di mobili da parte delle giovani coppie.

La legge di bilancio 2017 ha poi introdotto **importanti novità** con riferimento agli **interventi relativi all'adozione di misure antisismiche**. Infatti, oltre a prorogare la misura maggiorata del 50 per cento **fino al 31 dicembre 2021**, è stato stabilito che la detrazione è ripartita **in cinque quote annuali** di pari importo. Tale beneficio si applica non solo agli edifici ricadenti nelle zone sismiche ad alta pericolosità (zone 1 e 2), ma **anche agli edifici situati nella zona sismica 3** (in cui possono verificarsi forti terremoti ma rari). Qualora dalla realizzazione degli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche derivi una riduzione del rischio sismico che determini il **passaggio ad una classe di rischio inferiore**, la detrazione di imposta spetta nella misura del **70 per cento** della spesa sostenuta. Ove dall'intervento derivi il passaggio a **due classi di rischio** inferiori, la detrazione spetta nella misura dell'**80 per cento**. Con D.M. n. 58 del 28 febbraio 2017 (modificato dal D.M. 07 marzo 2017 n. 65) sono state stabilite le linee guida per la classificazione di rischio sismico delle costruzioni, nonché le modalità per l'attestazione, da parte di professionisti abilitati, dell'efficacia degli interventi effettuati.

Qualora gli interventi relativi all'adozione di **misure antisismiche** siano realizzati **sulle parti comuni di edifici condominiali**, le detrazioni di imposta fino al 31 dicembre 2021 spettano, rispettivamente, nella misura del **75 per cento** (passaggio di una classe di rischio inferiore) e dell'**85 per cento**

(passaggio di due classi). Le detrazioni si applicano su un ammontare delle spese non superiore a 96.000 euro moltiplicato per il numero delle unità immobiliari di ciascun edificio. Per tali interventi, analogamente a quanto previsto per gli interventi per le riqualificazioni energetiche di parti comuni degli edifici condominiali, a decorrere al 1° gennaio 2017, in luogo della detrazione i soggetti beneficiari possono optare per la **cessione** del corrispondente credito ai fornitori che hanno effettuato gli interventi nonché a soggetti privati, con la possibilità che il credito sia successivamente cedibile. Anche in questo caso, è esclusa la cessione ad istituti di credito ed intermediari finanziari. Tra le spese detraibili per la realizzazione degli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche, a decorrere dal 1° gennaio 2017, rientrano anche le spese effettuate per la classificazione e verifica sismica degli immobili. L'Agenzia delle entrate ha disciplinato le modalità attuative della cessione del credito con un provvedimento dell'8 giugno 2017.

Con il **decreto-legge n. 50 del 2017** (articolo 46-*quater*) è stato previsto che qualora **nei comuni ricadenti nella zona sismica a più alta pericolosità** (zona 1) siano realizzati **interventi di demolizione e di ricostruzione di interi edifici**, anche con variazione volumetrica rispetto all'edificio preesistente, ove le norme urbanistiche vigenti lo consentano, tali da determinare il **passaggio di una o di due classi inferiori di rischio sismico**, le detrazioni fiscali sono applicate nella misura rispettivamente del **75** e dell'**85 per cento** (in relazione al passaggio di una ovvero due classi di rischio inferiore), se gli interventi sono eseguiti da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare, che provvedano, entro diciotto mesi dalla data di conclusione dei lavori, alla successiva alienazione dell'immobile. Le detrazioni spettano all'acquirente delle unità immobiliari, entro un ammontare massimo di spesa pari a 96.000 euro per ciascuna unità immobiliare. I soggetti beneficiari possono optare, in luogo della detrazione, per la **cessione** del corrispondente credito alle imprese che hanno effettuato gli interventi ovvero ad altri soggetti privati, con la facoltà di successiva cessione del credito. Rimane esclusa la cessione a istituti di credito e intermediari finanziari.

Si segnalano, infine, **le guide dell'Agenzia delle entrate** sulle **ristrutturazioni edilizie** (aggiornata al mese di giugno 2017) e sul **bonus mobili ed elettrodomestici** (aggiornata a gennaio 2017).

La detrazione fiscale per il recupero del patrimonio edilizio è concessa (comma 1 dell'articolo 16-*bis* del D.P.R. n. 917 del 1986) per i seguenti interventi:

- manutenzione **ordinaria**, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, effettuati su tutte le **parti comuni degli edifici residenziali**;
- manutenzione **straordinaria**, restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia, effettuati sulle **singole unità immobiliari** residenziali di qualsiasi categoria catastale, anche rurali, e sulle loro pertinenze;

- ricostruzione o ripristino di **immobili danneggiati a seguito di eventi calamitosi**, quando sia stato dichiarato lo stato di emergenza anche se non rientranti nelle tipologie di intervento di cui ai primi due punti;
- realizzazione di autorimesse o di **posti auto pertinenziali**, anche di proprietà comune;
- eliminazione di **barriere architettoniche**;
- adozione di **misure finalizzate a prevenire il rischio di atti illeciti** da parte di terzi;
- realizzazione di **interventi di cablatura** degli edifici e di contenimento di inquinamento acustico;
- conseguimento di **risparmi energetici**;
- adozione di **misure antisismiche**;
- **bonifica dall'amianto** e di esecuzione di opere volte ad evitare gli infortuni domestici.

Il comma 2 dell'articolo 16-*bis* del TUIR ricomprende tra le spese sostenute quelle di **progettazione** e per **prestazioni professionali** connesse all'esecuzione delle opere edilizie e alla messa a norma degli edifici ai sensi della legislazione vigente in materia. Il comma 3 del nuovo articolo 16-*bis* riconduce a regime la detrazione d'imposta del 36 per cento sugli interventi di restauro e risanamento conservativo e di ristrutturazione edilizia, riguardanti interi fabbricati, eseguiti da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare e da cooperative edilizie, detrazione che è stata istituita dall'articolo 9, comma 2, della legge n. 448 del 2001.

Tra le altre disposizioni introdotte in materia si segnalano:

- **l'abolizione dell'obbligo di invio della comunicazione di inizio lavori al Centro operativo di Pescara** (articolo 7, comma 2, lett. q), del D.L. n. 70 del 2011). In sostanza, a decorrere dal 14 maggio 2011, la norma prescrive l'obbligo di indicare taluni dati nella dichiarazione dei redditi e di conservare la documentazione prevista dal Provvedimento n. 149646 del Direttore dell'Agenzia delle entrate del 2 novembre 2011;
- la **percentuale della ritenuta d'acconto sui bonifici,** che banche e Poste hanno l'obbligo di operare, che è stata elevata all'**8 per cento** (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 657);
- **l'obbligo**, chiarito con la risoluzione n. 55/E del 7 giugno 2012 dell'Agenzia delle entrate, **di utilizzare un bonifico "parlante"** dal quale risulti: 1) la causale del versamento; 2) il codice fiscale del beneficiario della detrazione; 3) il numero di partita IVA ovvero il codice fiscale del soggetto a favore del quale il bonifico è effettuato;
- **l'eliminazione dell'obbligo di indicare il costo della manodopera, in maniera distinta**, nella fattura emessa dall'impresa che esegue i lavori (articolo 7, comma 2, lett. *r)*, del D.L. n. 70 del 2011); tale soppressione ha effetto anche per gli interventi di riqualificazione energetica degli edifici;
- la **facoltà per il venditore**, nel caso in cui l'unità immobiliare sulla quale sono stati eseguiti i lavori sia ceduta prima che sia trascorso l'intero periodo di godimento della detrazione, **di scegliere se continuare a usufruire delle detrazioni non ancora utilizzate o trasferire il diritto all'acquirente** (persona fisica) dell'immobile (commi 12-*bis* e 12-*ter* dell'articolo 2 del decreto-legge n. 138 del 2011);
- l'obbligo per tutti i contribuenti di **ripartire l'importo detraibile** in **10 quote annuali**: dal 2012 non è più prevista per i contribuenti di 75 e 80 anni la possibilità di ripartire la detrazione, rispettivamente, in cinque o tre quote annuali (articolo 4, comma 1, del D.L. n. 201 del 2011). Al riguardo, si segnala che la norma originaria aveva previsto la ripartizione in cinque quote annuali. La legge finanziaria 2002 (art. 9, commi 1 e 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448) ha introdotto la ripartizione in 10 quote annuali.

La legge finanziaria 2003 (art. 2, comma 5, della legge 27 dicembre 2002 n. 289) aveva poi consentito ai soggetti, proprietari o titolari di un diritto reale sull'immobile oggetto dell'intervento edilizio, di età non inferiore a 75 e a 80 anni, la ripartizione, rispettivamente, in cinque e tre quote annuali costanti di pari importo.

1.2. Le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica

L'agevolazione per la riqualificazione energetica degli edifici consiste nel riconoscimento di detrazioni d'imposta (originariamente del 55 per cento, attualmente del 65 per cento fino al 31 dicembre 2017) delle spese sostenute, da ripartire in rate annuali di pari importo, entro un limite massimo diverso in relazione a ciascuno degli interventi previsti. Si tratta di riduzioni dell'IRPEF e dell'IRES (Imposta sul reddito delle società) concesse per interventi che aumentino il livello di efficienza energetica degli edifici esistenti e che riguardano, in particolare, le spese sostenute per:

- la **riduzione del fabbisogno energetico per il riscaldamento**: detrazione massima 100.000 euro;
- il **miglioramento termico dell'edificio** (finestre, comprensive di infissi, coibentazioni, pavimenti): detrazione massima 60.000 euro;
- l'installazione di **pannelli solari per la produzione di acqua calda**: detrazione massima 60.000 euro;
- la **sostituzione degli impianti di climatizzazione invernale** con **impianti dotati di caldaie a condensazione** e contestuale messa a punto del sistema di distribuzione: detrazione massima 30.000 euro.

Le norme che hanno introdotto l'agevolazione sono previste nella **legge finanziaria 2007** (legge n. 296 del 2006, articolo 1, commi da 344 a 349). Successivamente la normativa in materia è stata più volte modificata con riguardo, in particolare, alle procedure da seguire per avvalersi correttamente delle agevolazioni. Il novero delle spese agevolabili è stato inoltre ampliato ad altre tipologie di interventi.

La detrazione per gli interventi **sulle parti comuni degli edifici condominiali** e per quelli effettuati **su tutte le unità immobiliari** di cui si compone il singolo condominio è stata prorogata **fino al 31 dicembre 2021**.

L'articolo 4, comma 4, del D.L. n. 201 del 2011, nel prorogare fino al 31 dicembre 2012 la detrazione IRPEF del 55 per cento delle spese di riqualificazione energetica del patrimonio edilizio, ha incluso tra le spese agevolabili anche quelle per:

- interventi di **sostituzione di scaldacqua tradizionali con scaldacqua a pompa di calore** dedicati alla produzione di acqua calda sanitaria, nel limite massimo di 30.000 euro.

Il **D.L. n. 63 del 2013** (articolo 14), nel prorogare le detrazioni fiscali per interventi di efficienza energetica fino al 31 dicembre 2013, ha elevato la misura al **65 per cento**, per le spese sostenute dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del provvedimento). Inoltre, con riferimento agli interventi di riqualificazione energetica relativi a **parti comuni degli edifici condominiali** o che interessino tutte le unità immobiliari del singolo condominio, la norma prevedeva l'applicazione della detrazione d'imposta del 65 per cento per le spese sostenute dall'entrata in vigore del decreto (6 giugno 2013) sino al 30 giugno 2014. Il D.L. 63 del 2013 ha, inoltre, previsto che l'**ENEA** effettui il **monitoraggio e la valutazione del risparmio energetico conseguito** a seguito della realizzazione degli interventi di riqualificazione energetica di edifici e degli interventi relativi a parti comuni degli edifici condominiali (articolo 14, comma 3-*bis*). L'attività di monitoraggio si basa sull'elaborazione delle informazioni contenute nelle richieste di detrazione per via telematica, sulla trasmissione di una relazione sui risultati degli interventi e sul costante aggiornamento del sistema di reportistica multi-anno delle dichiarazioni ai fini delle detrazioni medesime. E' istituita, poi, presso il Gestore dei servizi energetici S.p.A. (GSE) una **banca dati nazionale** (art. 15-*bis*), in cui far confluire i flussi di dati relativi ai soggetti beneficiari di incentivi o sostegni finanziari per attività connesse ai settori dell'efficienza energetica e della produzione di energia da fonti rinnovabili.

La lettera b) del comma 139 dell'articolo unico della legge di stabilità per il 2014 (legge n. 147 del 2013) ha previsto la proroga delle detrazioni fiscali per gli interventi di efficienza energetica, nella misura del 65 per cento, per le spese sostenute fino al 31 dicembre 2014. La norma prevedeva la riduzione della detrazione al 50 per cento per le spese sostenute dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015 (abrogata dalla legge di stabilità per il 2015).

La **legge di stabilità per il 2015** (legge n. 190 del 2014, articolo 1, comma 47, lettera *a)*), nel prorogare fino al 31 dicembre 2015 la misura della detrazione del 65 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica, inclusi quelli relativi alle parti comuni degli edifici condominiali, ha inoltre previsto **due ulteriori tipi di spese agevolabili**:

- l'acquisto e posa in opera delle **schermature solari**, nel limite massimo di detrazione di 60.000 euro;
- l'acquisto e posa in opera degli impianti di climatizzazione invernale dotati di generatori di calore alimentati da **biomasse combustibili**, nel limite massimo di detrazione di 30.000 euro.

La **legge di stabilità per il 2016** (articolo 1, comma 74, lettera a*)* della legge n. 208 del 2015) ha prorogato fino al 31 dicembre 2016 la misura della detrazione del 65 per cento per gli interventi di riqualificazione energetica, inclusi quelli relativi alle parti comuni degli edifici condominiali, ed ha inoltre previsto un **ulteriore tipo di spese agevolabili**:

- l’acquisto, l’installazione e la messa in opera di **dispositivi multimediali per il controllo a distanza degli impianti di riscaldamento, di produzione di acqua calda o di climatizzazione** delle unità abitative che garantiscano un funzionamento efficiente degli impianti, nonché dotati di specifiche caratteristiche (comma 88).

E’ stata, altresì, prevista per il 2016 la possibilità di usufruire delle detrazioni anche agli istituti autonomi per le case popolari (IACP), comunque denominati, per interventi realizzati su immobili di loro proprietà, adibiti ad edilizia residenziale pubblica (comma 87).

La legge di stabilità per il 2016 ha inoltre previsto per gli interventi di riqualificazione energetica di parti comuni degli edifici condominiali, le cui spese sono state sostenute nel 2016, la **possibilità per i soggetti che si trovano nella *no tax area*** (ovvero pensionati, lavoratori dipendenti e autonomi incapienti) **di cedere la detrazione fiscale loro spettante ai fornitori** che hanno effettuato i lavori. Le relative modalità attuative sono state definite con il **provvedimento** dell'Agenzia delle entrate del 22 marzo 2016.

La **legge di bilancio 2017** (legge n. 232 del 2016, articolo 1, comma 2) ha prorogato **fino al 31 dicembre 2017** la detrazione al 65 per cento per gli interventi sulle singole unità immobiliari. Per gli interventi **sulle parti comuni degli edifici condominiali** e per quelli che interessano **tutte le unità immobiliari** di cui si compone il singolo condominio la detrazione del 65 per cento è stata prorogata per cinque anni, **fino al 31 dicembre 2021**. Per tali interventi, inoltre, fino al 31 dicembre 2021 la misura è stata ulteriormente aumentata al **70 per cento** nel caso di interventi che interessano più del 25% della superficie disperdente dell'edificio e al **75 per cento** in caso di interventi finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale ed estiva e che conseguano determinati standard. Le detrazioni sono calcolate su un ammontare complessivo delle spese non superiore a 40.000 euro moltiplicato per il numero delle unità immobiliari che compongono l'edificio. Per tali interventi i condomini possono cedere la detrazione ai fornitori che hanno effettuato gli interventi nonché a soggetti privati, con la possibilità che il credito sia successivamente cedibile. Rimane esclusa la cessione ad istituti di credito ed intermediari finanziari. Tali detrazioni sono usufruibili anche dagli IACP, comunque denominati, per gli interventi realizzati su immobili di loro proprietà adibiti ad edilizia residenziale pubblica.

Il **decreto-legge n. 50 del 2017** (articolo 4-*bis*) ha esteso **fino al 31 dicembre 2021** la possibilità per i soggetti che si trovano nella ***no tax area*** (pensionati, dipendenti e autonomi incapienti) di cedere la detrazione fiscale loro spettante ai fornitori che hanno effettuato i lavori condominiali per l'incremento dell'efficienza energetica. La **detrazione** può essere **ceduta** anche **ad altri soggetti privati**, con la facoltà di **successiva cessione del credito**. Per tali soggetti viene quindi

eliminato il divieto di cedere il credito ad **istituti di credito e ad intermediari finanziari**.

Con il **provvedimento** dell'Agenzia delle entrate del 28 agosto 2017, sono state definite le modalità di cessione del credito corrispondente alla detrazione spettante per gli interventi di riqualificazione energetica effettuati sulle parti comuni di edifici, in conseguenza delle ulteriori innovazioni normative, nonché per gli interventi di riqualificazione energetica che interessano l'involucro dell'edificio con un'incidenza superiore al 25 per cento della superficie disperdente lorda dell'edificio medesimo e per quelli finalizzati a migliorare la prestazione energetica invernale ed estiva.

Si segnala infine la **guida dell'Agenzia delle entrate** sulle **agevolazioni fiscali per il risparmio energetico** (aggiornata a settembre 2017).

In sintesi la normativa al riguardo prevede che:

- la **detrazione** dalle imposte sui redditi (Irpef o Ires) è pari al 55 per cento (ora al 65 per cento) delle spese sostenute, entro il limite massimo che **varia a seconda della tipologia dell'intervento** eseguito;
- **l'agevolazione non è cumulabile** con altri benefici fiscali previsti da disposizioni di legge nazionali (come, ad esempio, la detrazione per il recupero del patrimonio edilizio);
- **non è necessario effettuare alcuna comunicazione preventiva** di inizio dei lavori all'Agenzia delle entrate;
- i contribuenti non titolari di reddito d'impresa devono effettuare il pagamento delle spese sostenute mediante **bonifico bancario o postale** (i titolari di reddito di impresa sono invece esonerati da tale obbligo e possono provare la spesa con altra idonea documentazione);
- è previsto l'esonero dalla presentazione della certificazione energetica per la sostituzione di finestre, per gli impianti di climatizzazione invernale e per l'installazione di pannelli solari;
- al momento del pagamento del bonifico effettuato dal contribuente che intende avvalersi della detrazione, le banche e le Poste Italiane Spa hanno l'obbligo di effettuare una **ritenuta a titolo di acconto** dell'imposta sul reddito dovuta dall'impresa che effettua i lavori; la legge di stabilità per il 2015 ha elevato la misura della ritenuta dal 4 all'**8 per cento**;
- per gli interventi eseguiti dal 2011 è obbligatorio ripartire la detrazione **in dieci rate** annuali di pari importo (per gli anni 2009 e 2010 andava ripartita in cinque rate);
- i soggetti che intendono avvalersi della detrazione sono tenuti ad acquisire **l'asseverazione di un tecnico abilitato** che attesti la rispondenza dell'intervento ai pertinenti requisiti richiesti dal D.M. 19 febbraio 2007 (GU 26 febbraio 2007, n. 47) ed a **trasmettere**, entro novanta giorni dalla fine dei lavori, **all'ENEA** copia dell'attestato di certificazione energetica, ovvero di qualificazione energetica, nonché la scheda informativa relativa agli interventi realizzati (di cui all'allegato E del citato D.M.).

1.3. L’attività parlamentare non legislativa

Oltre all’esame dei vari provvedimenti normativi che si sono succeduti nel corso degli anni e di cui si è dato precedentemente conto, il Parlamento ha svolto un’intensa attività di indirizzo, anche nelle precedenti legislature, in relazione alla materia delle detrazioni fiscali per interventi di recupero edilizio e riqualificazione energetica.

Tale attività di indirizzo si è svolta non solo nell’ambito dell’esame degli ordini del giorno ad alcuni dei provvedimenti succitati, ma anche nelle competenti Commissioni parlamentari, che hanno approvato risoluzioni. Alcune di tali risoluzioni sono peraltro intervenute nell’ambito del dibattito che ha caratterizzato negli anni la proroga e la stabilizzazione degli incentivi, o la loro estensione a specifici ambiti quali l’adozione di misure antisismiche, impegnando il Governo all’adozione di norme in tal senso.

Relativamente agli atti di indirizzo della presente legislatura, si segnala la **risoluzione n. 8-00014**, approvata dalle Commissioni riunite VI (Finanze) e VIII (Ambiente) nella seduta del 26 settembre 2013, con cui le Commissioni hanno impegnato il Governo a dare stabilità all'agevolazione fiscale del 65 per cento prevista dal decreto-legge n. 63 del 2013, per un verso, mantenendo la differenza di 15 punti percentuali fra la predetta agevolazione fiscale (cd. ecobonus) e quella riconosciuta per gli ordinari interventi di ristrutturazione edilizia e, per l’altro, ampliando i soggetti fruitori dell’agevolazione medesima. Analoghe sollecitazioni erano contenute nella **risoluzione n. 7-00003**, approvata dalla Commissione ambiente, nella seduta del 15 maggio 2013.

Le Commissioni parlamentari hanno avuto modo di esprimere orientamenti in tal senso anche in occasione del Documento di economia e finanza (DEF) e dei relativi allegati, recanti lo stato di attuazione degli impegni per la riduzione delle emissioni di gas-serra, in coerenza con gli obblighi internazionali assunti dall'Italia in sede europea e internazionale, e i relativi indirizzi[1] (c.d. “Allegato Kyoto”). L’**allegato al DEF 2017** (Doc. LVII, n. 5 – allegato IV) riporta una valutazione degli **scenari delle emissioni di gas – serra** con orizzonte temporale al 2020 e include, tra le azioni “prioritarie” per il raggiungimento degli obiettivi annuali di cui alla decisione 406/2009/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (cosiddetta decisione *“effort sharing”*), la proroga e il potenziamento della detrazione al 65% per interventi di riqualificazione energetica.

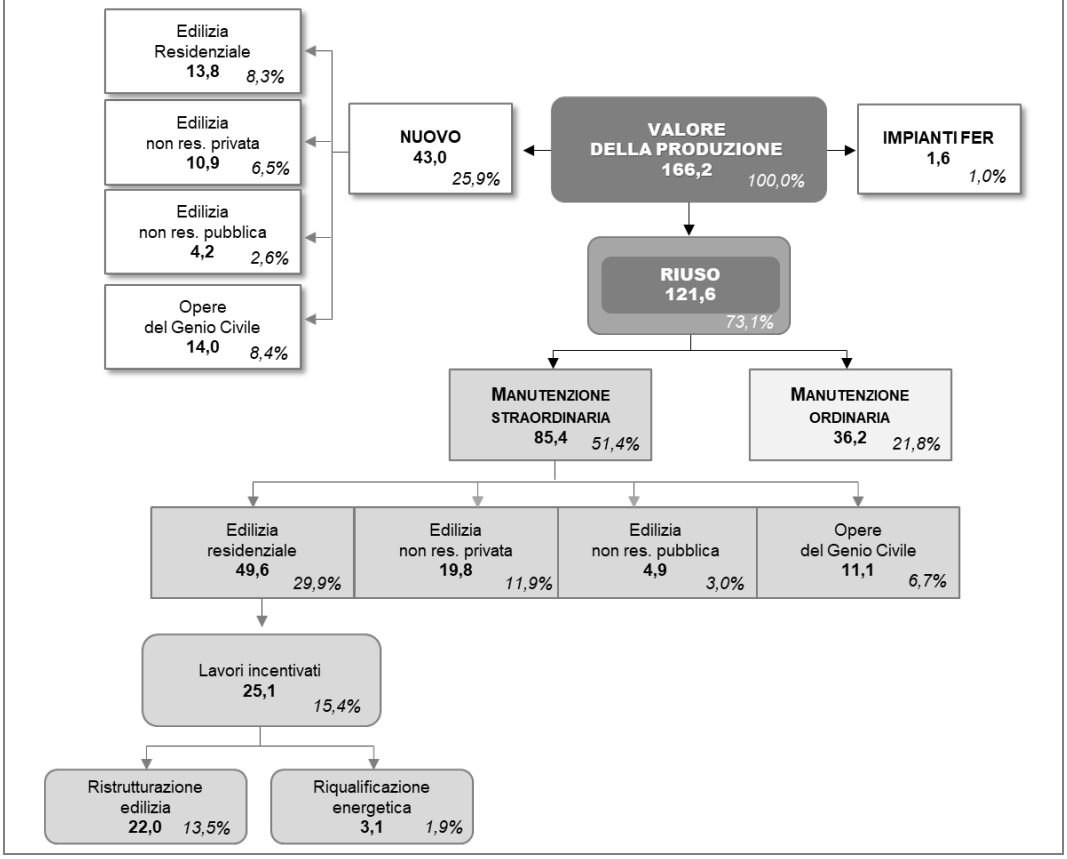
[1] Predisposti dal Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ai sensi dell'art**.** 10, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 (legge di contabilità e finanza pubblica).

Parte seconda
(a cura del CRESME)

2. IL PESO DELL'ATTIVITÀ DI RINNOVO DEL PATRIMONIO ESISTENTE NEL MERCATO DELLE COSTRUZIONI NEL 2016

I dati del 2016 evidenziano, per la prima volta dopo dieci anni, una crescita del mercato delle costruzioni in cui la componente del rinnovo è preponderante. Secondo le stime del CRESME, infatti, su un valore della produzione dell'intero settore delle costruzioni pari a 166,2 miliardi di euro (erano 163,1 miliardi nel 2015 e 162 miliardi nel 2014) la spesa in interventi di manutenzione straordinaria e ordinaria ammonta a 121,6 miliardi di euro, pari al 73,1%. Nel 2006, anno di picco del ciclo immobiliare del primo decennio degli anni 2000, era pari a circa il 55%.

Schema 2.1. - IL VALORE DELLA PRODUZIONE NELLE COSTRUZIONI -2016
MILIARDI DI EURO CORRENTI



Fonte: CRESME.

Come già evidenziato nelle precedenti edizioni del presente documento, la crescita dell'attività di rinnovo del patrimonio edilizio è alimentata, da un lato, da fattori strutturali, quali l'obsolescenza di materiali, componenti e sistemi dei

prodotti edilizi, che rende necessari interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria. Dall'altro lato, però, nel periodo di crisi economica che è iniziato nel 2006, una parte rilevante della domanda in grado di migliorare le proprie condizioni abitative ha privilegiato, anche per ragioni di convenienza, la ristrutturazione rispetto alla nuova costruzione. Su tale incremento dell'attività di manutenzione ordinaria e straordinaria hanno inciso, in misura rilevante, gli incentivi per il recupero edilizio, specie nell'ultimo quinquennio in corrispondenza con la maggiorazione delle aliquote.

TABELLA 2.1. - % DELL'ATTIVITÀ RINNOVO SUL VALORE DELLA PRODUZIONE DELLE COSTRUZIONI 2006-2016 - VALORI CORRENTI (MILIONI DI EURO)

	2006		*2016*		
	Valore assoluto	*%*	*Valore assoluto*	*%*	*Var.% 2016//2006*
PRODUZIONE TOTALE	**189.476**	**100,0**	**166.200**	**100,0**	*-12,3*
RINNOVO	***104.977***	***55,4***	***121.595***	***73,1***	*15,8*
Manutenzione ordinaria	31.223	16,5	36.177	21,8	*15,9*
Manutenzione straordinaria	73.754	38,9	85.418	51,4	*15,8*
di cui Residenziale	*38.179*	*20,1*	*49.634*	*29,9*	*30,0*
NUOVA COSTRUZIONE	***83.838***	***44,2***	***42.981***	***25,9***	*-48,7*
di cui Residenziale	*40.095*	*21,2*	*13.841*	*8,3*	*-65,5*
Fonti Energetiche Rinnovabili	**661**	**0,3**	**1.623**	**1,0**	*145,5*

Fonte: stime CRESME.

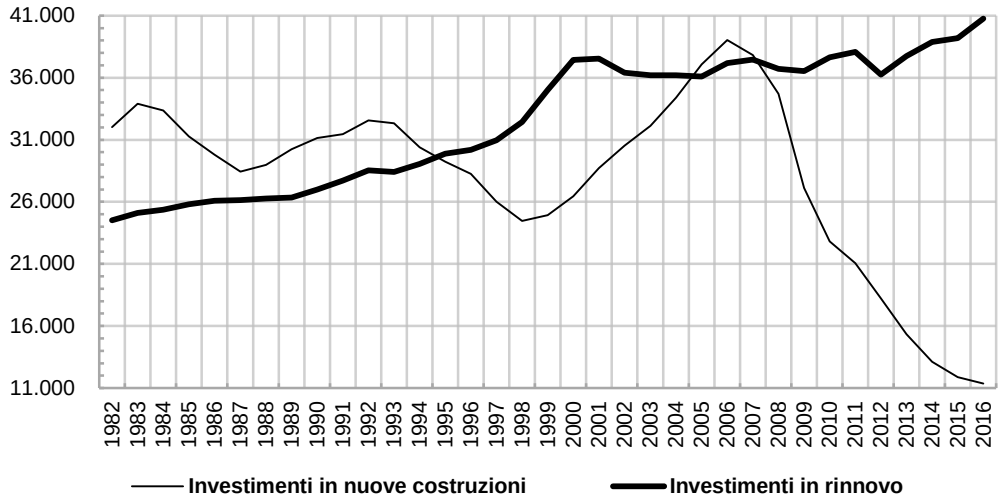
2.1. Il rinnovo nel comparto edilizio residenziale

Come evidenziato nello schema 2.1, le risorse destinate al mercato del rinnovo, stimate in 121,6 miliardi di euro nel 2016, si suddividono tra interventi di manutenzione ordinaria, per un importo pari a 36,2 miliardi di euro, e di manutenzione straordinaria, per un importo di 85,4 miliardi, di cui 49,6 miliardi riguardano interventi sul patrimonio residenziale. In particolare, nel periodo di crisi tra il 2006 e il 2016, gli interventi in manutenzione straordinaria del patrimonio residenziale sono cresciuti del 30%, passando da 38 a quasi 50 miliardi di euro, mentre gli investimenti in nuova edilizia residenziale sono diminuiti del 65,5% passando da poco più di 40 miliardi di euro a circa 13,8 miliardi.

Il grafico 2.1. evidenzia le due differenti dinamiche degli investimenti in nuove costruzioni e degli investimenti in manutenzione straordinaria tra il 2008 e il 2016. L'analisi degli investimenti nel settore residenziale a valori deflazionati mostra come l'attività di rinnovo, dopo una fase di crescita negli anni Novanta e di stabilizzazione nella prima parte degli anni 2000, abbia registrato l'avvio di una fase di accelerazione nel 2013 in corrispondenza con il potenziamento degli incentivi fiscali per la ristrutturazione edilizia e la riqualificazione energetica.

La crescita dell'attività di recupero del patrimonio esistente grazie alle misure di incentivazione è documentata anche dai rapporti annuali di ENEA sulle detrazioni per la riqualificazione energetica. I dati dell'ultimo rapporto, integrando quelli dei rapporti 2007-2013[2], indicano che, dall'avvio nel 2007 al 2016, sono state trasmesse quasi 2,9 milioni di richieste di detrazione fiscale del 55/65% per la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio esistente[3], di cui 1,3 milioni dal 2013.

GRAFICO 2.1. - INVESTIMENTI IN EDILIZIA RESIDENZIALE 1982 – 2016
MILIONI DI EURO A PREZZI 2005



Fonte: stime CRESME.

[2] I Rapporti Annuali ENEA relativi alle detrazioni fiscali del 55%/65% sono disponibili sul sito ENEA a questo indirizzo: http://www.acs.enea.it/rapporti/.

[3] ENEA, *Rapporto Annuale – Detrazioni fiscali del 65% per la riqualificazione energetica del patrimonio esistente*, Roma 2017, p.19.

3. STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INCENTIVI FISCALI IN TERMINI DI INVESTIMENTI NEL PERIODO 1998-2017

L'incidenza delle misure di incentivazione sulle dinamiche del settore delle costruzioni negli anni della crisi è attestata dagli investimenti veicolati dalle medesime agevolazioni nel periodo 2008-2017. Sulla base delle stime elaborate dal CRESME, infatti, dei 264 miliardi di euro veicolati complessivamente dal 1998 al 2017 il 79%, corrispondente a un importo di 209 miliardi di euro, è stato attivato dal 2008, mentre 138 miliardi di euro, pari al 52%, sono stati attivati negli ultimi cinque anni, ossia dal 2013 al 2017.

TABELLA 3.1. - INVESTIMENTI IN RINNOVO COMPLESSIVI E INCENTIVATI

	Investimenti privati in rinnovo edilizio (valori correnti)		**Investimenti veicolati dagli incentivi fiscali** (valori correnti)		
	Totale edifici *(milioni €)*	*di cui in edifici residenziali (milioni €)*	Totale *(milioni €)*	% su totale rinnovo	% su rinnovo residenziale
1998	39.961	26.222	3.385	8,5%	12,9%
1999	42.998	28.801	3.590	8,3%	12,5%
2000	47.416	31.940	4.392	9,3%	13,7%
2001	48.847	32.669	5.119	10,5%	15,7%
2002	49.041	32.819	5.750	11,7%	17,5%
2003	49.459	33.415	5.666	11,5%	17,0%
2004	51.117	34.691	4.888	9,6%	14,1%
2005	52.919	36.091	6.848	12,9%	19,0%
2006	55.665	38.179	6.313	11,3%	16,5%
2007	58.436	40.066	9.391	16,1%	23,4%
2008	59.421	40.700	10.865	18,3%	26,7%
2009	58.711	41.201	10.633	18,1%	25,8%
2010	60.881	43.372	13.416	22,0%	30,9%
2011	63.931	45.466	16.717	26,1%	36,8%
2012	61.767	43.896	19.208	31,1%	43,8%
2013	64.086	45.801	27.957	43,6%	61,0%
2014	66.118	47.279	28.457	43,0%	60,2%
2015	66.959	47.535	25.147	37,6%	52,9%
2016	69.425	49.634	28.243	40,7%	56,9%
2017*	**71.439**	**51.371**	**28.030**	**39,2%**	**54,6%**
TOTALE	**1.138.596**	**791.148**	**264.012**	**23,2%**	**33,4%**

Fonte: Elaborazione CRESME su dati del Ministero dell'economia.
(*) Stima basata sulla proiezione dei dati del primi sette mesi del 2017 sull' intero anno.

Si tratta di valori particolarmente significativi per il settore delle costruzioni e per lo stock immobiliare in Italia: l'incidenza degli interventi agevolati sulla spesa

in rinnovo residenziale aumenta dal 13% dei primi anni di attivazione, a oltre il 60% nel 2013 e nel 2014. Nei tre anni successivi la quota degli investimenti agevolati risulterebbe compresa tra il 52,9% del 2015 e il 56,9% del 2016, mentre nel 2017, sulla base della proiezione dei dati dei primi sette mesi dell'anno, si attesterebbe al 54,6%.

L'aggiornamento delle stime sulla base dei nuovi dati evidenzia che, a partire dal 2013, con la parziale eccezione del 2015, l'ammontare dei lavori incentivati si è stabilizzato su valori annui di circa 28 miliardi di euro[4].

Ai fini di una valutazione complessiva dell'impatto delle misure di incentivazione nel periodo monitorato, l'andamento dei dati può essere ricondotto a tre fasi:

- una prima fase, dal 1998 al 2006, caratterizzata dall'avvio dei meccanismi di incentivazione e da una quota sugli investimenti in rinnovo residenziale sempre inferiore al 20%. Sono gli anni in cui l'aliquota delle somme in detrazione oscilla fra il 41% e il 36%. Ma soprattutto sono gli anni di espansione delle compravendite nel mercato immobiliare e di forte sviluppo della nuova edilizia in cui una quota rilevante delle risorse delle famiglie viene assorbita dai mutui ipotecari. A valori reali (depurati dalle variazioni dei prezzi), la spesa totale in riqualificazione cresce ad un ritmo medio annuo dell'1,8%, la spesa veicolata dagli incentivi aumenta con un tasso medio del 6%;
- una seconda fase, dal 2007 al 2011, in cui gli interventi attivati dagli incentivi incidono fra il 20% e il 37% sugli investimenti in rinnovo residenziale. Nel 2007 le agevolazioni per interventi di efficienza energetica, con aliquota al 55%, si aggiungono ai vantaggi fiscali per il recupero edilizio (con aliquota ferma al 36%). E' una fase di crisi economica, con pesanti effetti sul mercato immobiliare. La spesa complessiva in riqualificazione residenziale aumenta, in termini reali, ad un ritmo medio annuo dello 0,5%; la spesa veicolata dagli incentivi cresce ad un tasso del 18,9% fino a rappresentare il 36,8% degli investimenti in riqualificazione nel 2011;
- la terza fase, a partire dal 2012 che rappresenta un anno di transizione, caratterizzata da un importante incremento degli interventi incentivati, sia in termini assoluti (circa 28 miliardi di euro annui, ad eccezione dei 25 miliardi di euro del 2015), sia in termini relativi: la quota di lavori incentivati aumenta fino a superare il 60% nel 2013 e nel 2014. La variazione media annua, a prezzi costanti, della spesa complessiva in riqualificazione residenziale è dell'1%, quella incentivata del 12,9%. In tale fase, caratterizzata da un'estrema debolezza economica, aumentano i vantaggi fiscali degli incentivi: dal 36% al 50% per il recupero edilizio nel giugno 2012 (da agosto 2013 il 65% per l'adozione di misure antisismiche) e dal 55% al 65% nel mese di giugno 2013 per interventi di efficienza energetica.

[4] Si ricorda che la stima elaborata dal CRESME è comprensiva del dato relativo all'IVA.

3.1. L'articolazione degli investimenti tra le tipologie di intervento

L'aggiornamento dell'analisi tiene conto di quanto riportato nelle precedenti edizioni del presente documento[5] ed è basato sui criteri descritti nell'appendice metodologica.

TABELLA 3.2. - INVESTIMENTI IN RINNOVO INCENTIVATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

	Recupero edilizio (41%-36%-50%)			Riqualificazione energetica (55%-65%)		
	Domande presentate *(n°)*	Importi complessivi *(milioni €)*	Importi detraibili *(milioni €)*	Domande presentate *(n°)*	Importi complessivi *(milioni €)*	Importi detraibili *(milioni €)*
1998	240.413	3.385	1.388			
1999	254.989	3.590	1.472			
2000	273.909	4.392	1.581			
2001	319.249	5.119	1.843			
2002	358.647	5.750	2.070			
2003	313.537	5.666	2.040			
2004	349.272	4.888	1.760			
2005	342.396	6.848	2.465			
2006	371.084	6.313	2.588			
2007	402.811	7.938	2.858	106.000	1.453	799
2008	391.688	7.365	2.651	247.800	3.500	1.925
2009	447.728	8.070	2.905	236.700	2.563	1.410
2010	494.006	8.808	3.171	405.600	4.608	2.534
2011 *	779.400	13.408	5.184	280.700	3.309	1.820
2012 *	883.600	16.325	7.248	265.380	2.883	1.586
2013 *	1.317.627	24.345	12.172	335.961	3.612	2.203
2014 *	1.374.216	25.390	12.695	294.281	3.066	1.993
2015 *	1.193.926	22.059	11.030	331.128	3.088	1.989
2016 *	1.349.546	24.934	12.467	360.267	3.309	2.151
2017 **	**1.341.252**	**24.781**	**12.391**	**351.138**	**3.249**	**2.112**
TOTALE	**12.799.296**	**229.372**	**101.978**	**3.214.955**	**34.640**	**18.410**
TOTALE 2011 – 2017 **	**8.239.567**	**151.242**	**73.186**	**2.218.855**	**22.516**	**11.742**

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.
** Per la definizione delle stime si veda l'Appendice metodologica.*
*** Previsione CRESME; per la definizione della metodologia di previsione si veda l'Appendice metodologica.*

[5] Camera dei Deputati XVII LEGISLATURA, Documentazione e ricerche. *Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione*, prima edizione n.83, 26 novembre 2013; seconda edizione, n.83/1, 17 giugno 2014; terza edizione n. 83/2, 8 ottobre 2015; quarta edizione n.83/3, 9 settembre 2016.

Le stime e le valutazioni, per il periodo 2011-2017, sono state elaborate sulla base delle informazioni contenute nei Bollettini – Entrate Tributarie del Dipartimento delle Finanze. Tali elementi di informazione hanno già determinato, a partire dalla precedente edizione, una significativa rivalutazione dei dati indicati nei documenti antecedenti al 2015.

Nella tabella 3.2. è riportata la specificazione degli importi detraibili e del numero di domande presentate relativamente alle detrazioni per le spese di recupero edilizio e per gli interventi di riqualificazione energetica. I dati sulla riqualificazione energetica utilizzati sono quelli forniti da ENEA fino al 2016, stimati dal CRESME per il 2017, sia in termini di numero delle domande, sia in termini di importi dei lavori per i quali sono stati richiesti gli incentivi.

Dal 2011 al 2016 due dinamiche sostanzialmente diverse contraddistinguono gli andamenti degli interventi agevolati nel recupero edilizio e di quelli per l'efficienza energetica. Nella prima si registra una crescita progressiva (eccettuato il rallentamento del 2015) degli importi di spesa: da 13,4 miliardi di euro nel 2011, a 25,4 miliardi di euro nel 2014, che si assestano a poco meno di 25 miliardi nel 2016 e nel 2017 (sulla base delle proiezioni). Nel medesimo periodo, la spesa per il risparmio energetico si assesta stabilmente fra i 3 e i 3,6 miliardi, ad eccezione del 2012 (2,9 miliardi) quando la maggiorazione dell'aliquota detraibile per il recupero edilizio è aumentata dal 36 al 50% divenendo così "concorrenziale" rispetto al 55%.

Nel 2016 i 28.243 milioni di euro di investimenti veicolati dagli incentivi sono riconducibili a 3.309 milioni di euro di interventi di riqualificazione energetica e a 24.934 milioni di euro di lavori di recupero edilizio. Si stima che siano state presentate più di 360.000 domande per beneficiare degli incentivi per la riqualificazione energetica e più di 1,34 milioni per gli interventi di recupero edilizio.

TABELLA 3.3. - RICHIESTE DI DETRAZIONE PERVENUTE PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO, ANNI 2008-2016

Tipologia intervento	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Riqualificazione globale	5.700	5.600	1.917	1.450	3.579	3.566	3.753	3.308	3.517
Coibentazioni superfici opache e sostituzione infissi	112.600	127.800	226.720	170.400	135.283	244.421	213.581	204.233	207.570
Sostituzione scaldabagni elettrici	37.100	35.300	47.106	29.350	33.801	26.851	15.347	10.612	8.883
Impianti di riscaldamento efficienti	57.700	68.000	129.883	79.500	72.571	81.123	61.600	65.301	69.762
Schermature solari								47.674	69.874
Building Automation									661
Selezione multipla	34.700	-	-	-	-	-	-		
TOTALE	**247.800**	**236.700**	**405.626**	**280.700**	**245.234**	**355.961**	**294.281**	**331.128**	360.267

Fonte: ENEA.

Dal 2007 al 2016 sono state trasmesse all'ENEA quasi 2,9 milioni di richieste di detrazione fiscale per interventi di riqualificazione energetica, che – a seconda delle diverse tipologie di intervento previste - hanno contributo a un risparmio di circa 1,08 Mtep in termini di energia[6]. Nel 2016, gli interventi realizzati sono stati circa 360.000 per un totale di quasi 3,3 miliardi di euro di investimenti attivati, a fronte dei quali è stato conseguito un risparmio complessivo di oltre 1.100 GWh/anno[7].

Per quanto riguarda il 2017, la stima dei lavori incentivati è stata effettuata applicando ai mesi da stimare (agosto – dicembre) il tasso medio di variazione 2017/2016 riscontrato nel periodo gennaio – luglio 2017, con riguardo alle ritenute sui bonifici disposti attraverso gli istituti di credito e Banco Posta per il pagamento degli interventi di recupero edilizio e riqualificazione energetica.

TABELLA 3.4. - RITENUTA OPERATA ALL'ATTO DELL'ACCREDITO DEI PAGAMENTI RELATIVI A BONIFICI DISPOSTI PER BENEFICIARE DI ONERI DEDUCIBILI E DETRAZIONI DI IMPOSTA, ART.25. D.L. N.78/2010

	Valori assoluti in milioni di euro					Var.%				
	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017***	**2013/ 2012**	**2014/ 2013**	**2015/ 2014**	**2016/ 2015**	**2017*/ 2016**
Gennaio	101,2	180,0	156,0	308,0	**284,0**	7,5	77,8	-13,3	97,4	-7,8
Febbraio	48,0	50,0	81,0	84,0	**105,0**	36,0	4,2	62,0	3,7	25,0
Marzo	46,7	49,0	98,0	109,0	**105,0**	53,5	5,0	10,0	11,2	-3,7
Aprile	55,5	57,0	119,0	125,0	**133,0**	50,3	2,6	108,8	5,0	6,4
Maggio	61,2	60,0	121,0	125,0	**116,0**	68,6	-2,0	101,7	3,3	-7,2
Giugno	81,9	68,0	131,0	154,0	**155,0**	78,1	-17,0	92,6	17,6	0,6
Luglio	86,4	72,0	150,0	155,0	**154,0**	86,0	-16,7	108,3	3,3	-0,6
Agosto	107,8	94,0	187,0	177,0		60,4	-12,8	98,9	-5,3	
Settembre	68,5	60,0	119,0	133,0		38,0	-12,4	98,3	11,8	
Ottobre	73,0	71,0	140,0	141,0		45,7	-2,7	97,2	0,7	
Novembre	100,0	90,0	171,0	165,0		37,8	-10,0	90,0	-3,5	
Dicembre	92,0	82,0	176,0	176,0		32,0	-10,9	114,6	0,0	
Totale annuo	**922,3**	**933,0**	**1.649,0**	**1.852,0**		**45,3**	**1,2**	**76,7**	**12,3**	
Gennaio-Luglio	**481,0**	**536,0**	**856,0**	**1.060,0**	**1.052,0**	**47,7**	**11,4**	**59,7**	**23,8**	**-0,8**

Fonte: Elaborazione CRESME su dati del Ministero dell'economia e delle Finanze.
** Per il totale: proiezione per l'intero anno sulla base dei primi sette mesi.*

Sulla base della metodologia applicata, la variazione del 2017 rispetto al 2016 è stimata pari al -0,8%. Peraltro, l'analisi delle variazioni tendenziali mensili del 2017 rispetto al 2016 evidenzia dati stabili fatta eccezione per il mese di febbraio che presenta un forte incremento (+25%).

6 ENEA, *RAEE - Rapporto Annuale Efficienza Energetica*, Roma 2017, p. 51.

7 ENEA, *Rapporto Annuale – Detrazioni fiscali del 65% per la riqualificazione energetica del patrimonio esistente*, Roma 2017, p.19.

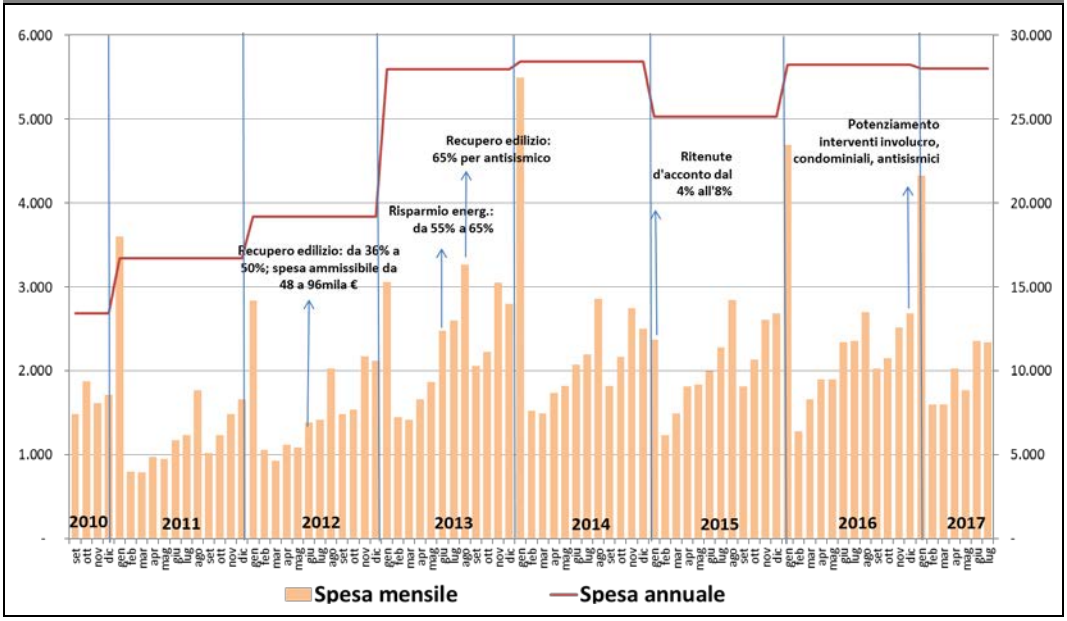
TABELLA 3.5. - STIMA DELLA SPESA SULLA BASE DELLA RITENUTA OPERATA ALL'ATTO DELL'ACCREDITO DEI PAGAMENTI RELATIVI A BONIFICI DISPOSTI PER BENEFICIARE DI ONERI DEDUCIBILI E DETRAZIONI DI IMPOSTA, ART.25. DL N.78/2010 (RECUPERO EDILIZIO, RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA, ACQUISTO MOBILI)

	Valori assoluti in milioni di euro					Var.%				
	2013	**2014**	**2015**	**2016**	**2017***	**2013/ 2012**	**2014/ 2013**	**2015/ 2014**	**2016/ 2015**	**2017*/ 2016**
Gennaio	3.055,3	5.490,0	2.379,0	4.697,0	**4.331,0**	7,4	79,7	-56,7	97,4	-7,8
Febbraio	1.452,0	1.525,0	1.235,3	1.281,0	**1.601,3**	37,1	5,0	-19,0	3,7	25,0
Marzo	1.421,8	1.494,5	1.494,5	1.662,3	**1.601,3**	51,6	5,1	0,0	11,2	-3,7
Aprile	1.663,8	1.738,5	1.814,8	1.906,3	**2.028,3**	48,6	4,5	4,4	5,0	6,4
Maggio	1.875,5	1.830,0	1.845,3	1.906,3	**1.769,0**	72,2	-2,4	0,8	3,3	-7,2
Giugno	2.480,5	2.074,0	1.997,8	2.348,5	**2.363,8**	78,3	-16,4	-3,7	17,6	0,6
Luglio	2.601,5	2.196,0	2.287,5	2.363,8	**2.348,5**	83,0	-15,6	4,2	3,3	-0,6
Agosto	3.267,0	2.867,0	2.851,8	2.699,3		61,2	-12,2	-0,5	-5,3	
Settembre	2.057,0	1.830,0	1.814,8	2.028,3		38,8	-11,0	-0,8	11,8	
Ottobre	2.226,5	2.165,5	2.135,0	2.150,3		44,3	-2,7	-1,4	0,7	
Novembre	3.050,0	2.745,0	2.607,8	2.516,3		40,0	-10,0	-5,0	-3,5	
Dicembre	2.806,0	2.501,0	2.684,0	2.684,0		32,5	-10,9	7,3	0,0	
Totale annuo	**27.956,9**	**28.456,5**	**25.147,3**	**28.243,0**		**45,5**	**1,8**	**-11,6**	**12,3**	
Gennaio-Luglio	**14.550,4**	**16.348,0**	**13.054,0**	**16.165,0**	**16.043,0**	**47,5**	**12,4**	**-20,1**	**23,8**	**-0,8**

Fonte: Elaborazione CRESME su dati del Ministero dell'economia e delle finanze.
** Per il totale: proiezione per l'intero anno sulla base dei primi sette mesi.*

L'analisi dell'andamento della spesa mensile per investimenti e quella annuale dal 2010 al 2017 (grafico 3.1) conferma, per un verso, gli effetti di innalzamento dei benefici fiscali in termini di vantaggi che ha comportato il passaggio dal 36% al 50% prima, e dal 55% al 65% nell'anno successivo (oltre all'introduzione del 65% per le misure antisismiche e all'ampliamento all'edilizia residenziale pubblica delle agevolazioni per l'efficienza energetica), e, per l'altro, la stabilizzazione della quota degli interventi incentivati nel 2017.

GRAFICO 3.1 - TOTALE LAVORI INCENTIVATI 2010 – 2017- SPESE MENSILI E ANNUALI



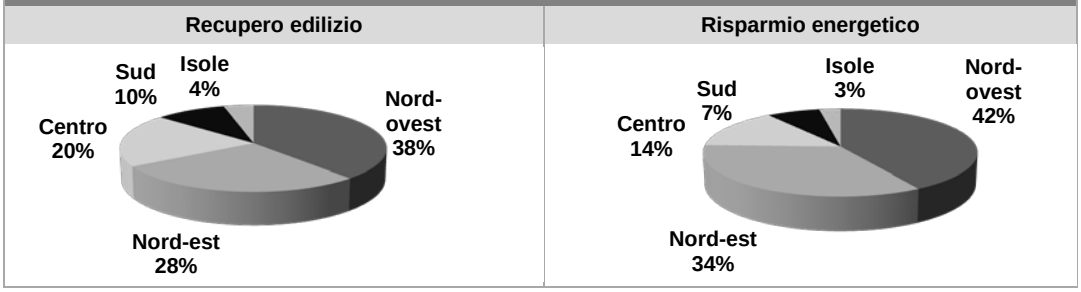
Fonte: Elaborazione CRESME su dati del Ministero dell'economia e delle Finanze

3.2. L'articolazione territoriale degli incentivi

Il presente paragrafo contiene un primo approfondimento riguardante l'articolazione territoriale del ricorso alle agevolazioni per gli interventi di rinnovo edilizio e di riqualificazione energetica.

Tale analisi, che si basa sui dati relativi agli importi in detrazione nelle dichiarazioni dei redditi dal 2011 al 2016 (periodo d'imposta 2010-2015), evidenzia, in generale, un maggior ricorso agli incentivi nelle regioni del nord-ovest, dove si concentra il 38% degli importi in detrazione per quanto riguarda il recupero edilizio e ben il 42% con riferimento all'efficientamento energetico.

GRAFICO 3.2. - IMPORTI IN DETRAZIONE NELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI DAL 2011 AL 2016 (ANNI D'IMPOSTA 2010-2015)



Fonte: elaborazioni CRESME su dati MEF – Dipartimento delle Finanze.

Confrontando i dati relativi al biennio 2015-2016 con quelli del biennio 2010-2011, sul piano nazionale si rileva un aumento degli importi dei lavori portati in detrazione del 68%, che rappresenta un indicatore dell'incremento delle attività. Si segnala, in proposito, che nelle regioni meridionali l'incremento del ricorso agli incentivi è stato più significativo, con tassi di crescita del 92% al Sud e del 99% nelle Isole. La maggiore dinamicità nei tassi di incremento dei lavori portati in detrazione nel Mezzogiorno (sommando Sud e Isole) può essere considerata un segnale positivo anche se rappresentano il 13,5% del totale nel biennio 2015-2016 (in tali due aree risiede il 34,3% della popolazione).

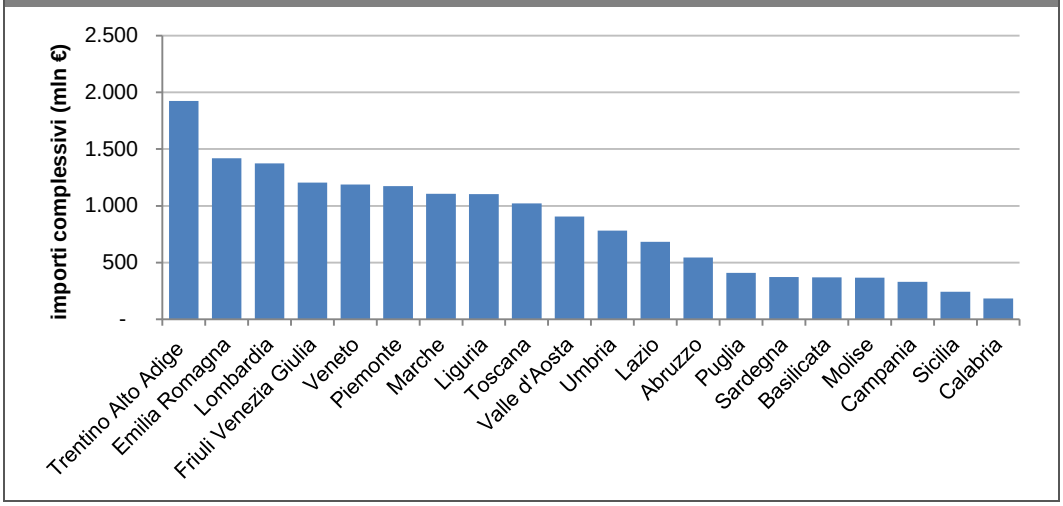
TABELLA 3.6. - IMPORTI IN DETRAZIONE NELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI DEL BIENNIO 2015-2016 VARIAZIONI % RISPETTO AL BIENNIO 2010-2011

	Recupero edilizio		Risparmio energetico		Totale	
	Importi	Variazione %	Importi	Variazione %	Importi	Variazione %
Nord-Ovest	3.329	102%	1.034	4,7%	4.362	65%
Nord-Est	2.433	99%	809	-6,0%	3.242	56%
Centro	1.774	112%	365	1,2%	2.139	79%
Sud	884	129%	186	9%	1.069	92%
Isole	382	142%	75	5,3%	457	99%
ITALIA	**8.801**	**107%**	**2.469**	**0,8%**	**11.270**	**68%**

Fonte: elaborazioni CRESME su dati MEF – Dipartimento delle Finanze

Le elaborazioni riportate nella tabella 3.7 evidenziano che, dal 2011 al 2016, sono stati portati in detrazione 27,5 miliardi di euro, dei quali 19,8 miliardi per interventi di recupero edilizio e 7,7 per interventi di risparmio energetico. La regione, che fa registrare il maggior ricorso agli incentivi, risulterebbe la Lombardia con 6,6 miliardi di euro, seguita da Emilia Romagna (3,3 miliardi), Piemonte e Veneto. Nella medesima tabella sono riportati gli esiti della misurazione degli incentivi in relazione al parco abitativo (attraverso il rapporto fra importi portati in detrazione e numero di abitazioni esistenti nel medesimo territorio) che determinano esiti differenti relativamente alle varie regioni: sulla base di tale misurazione, infatti, emerge il Trentino-Alto Adige con 1.923 euro per abitazione, seguito da Emilia–Romagna (1.419 euro per abitazione) e Lombardia (1.373 euro), Friuli Venezia Giulia (1.206 euro) e Veneto (1.188 euro). Campania (331 euro), Sicilia (244 euro) e Calabria (184 euro) presentano valori inferiori.

GRAFICO 3.3. - IMPORTI IN DETRAZIONE NELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI DAL 2011 AL 2016
EURO PER ABITAZIONE (ANNI D'IMPOSTA 2010-2015)



Fonte: elaborazioni CRESME su dati MEF – Dipartimento delle Finanze.

TABELLA 3.7. - IMPORTI IN DETRAZIONE NELLE DICHIARAZIONI DEI REDDITI DAL 2011 AL 2016 (ANNI D'IMPOSTA 2010-2015)

	Recupero edilizio	Risparmio energetico	TOTALE	Euro per abitazione esistente
Lombardia	4.687	1.942	6.628	1.373
Emilia Romagna	2.430	910	3.341	1.419
Piemonte	1.885	988	2.873	1.173
Veneto	1.832	1.027	2.859	1.188
Toscana	1.526	435	1.962	1.022
Lazio	1.494	399	1.893	683
Liguria	922	262	1.184	1.103
Trentino Alto Adige	722	386	1.109	1.923
Marche	662	211	873	1.106
Puglia	659	176	835	410
Friuli Venezia Giulia	523	293	816	1.206
Campania	634	175	809	331
Sicilia	562	136	698	244
Abruzzo	323	94	417	545
Umbria	267	82	350	783
Sardegna	256	89	345	372
Calabria	174	55	229	184
Basilicata	80	39	119	371
Valle d'Aosta	74	32	106	906
Molise	54	19	73	366
ITALIA	**19.766**	**7.752**	**27.518**	**882**

Fonte: elaborazioni CRESME su dati MEF – Dipartimento delle Finanze.

4. STIMA DELL'IMPATTO SULL'OCCUPAZIONE DEGLI INVESTIMENTI INCENTIVATI FISCALMENTE NEL PERIODO 2011-2017

La stima dell'impatto occupazionale determinato dagli investimenti veicolati con gli incentivi fiscali segue la metodologia utilizzata nelle precedenti edizioni del documento che, partendo dai dati e dalle considerazioni contenuti nella Relazione del 2008 dell'allora Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici, ora Autorità nazionale anticorruzione, applica le stime del costo medio annuo dell'occupazione diretta e indiretta attivata da un miliardo di euro di lavori pubblici alle stime degli investimenti incentivati.

Secondo questa metodologia, le stime degli investimenti attivati attraverso gli incentivi nel periodo 2011-2017 avrebbero generato un assorbimento di 1.729.248 occupati diretti, corrispondenti a una media annua nel periodo di oltre 247.000 occupati. La media annua degli occupati, considerando anche gli occupati indiretti, sarebbe pari a quasi 371.000 occupati.

TABELLA 4.1. - INVESTIMENTI IN RINNOVO INCENTIVATI TOTALI- RECUPERO EDILIZIO E RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA (VALORI CORRENTI)

	Totale investimenti attivati *(Mln €)*			Occupati diretti	Occupati totali Diretti+indotto
	TOTALI	**di cui lavori**	**di cui iva**		
2011	16.716	15.136	1.581	166.361	249.541
2012	19.209	17.385	1.823	191.166	286.749
2013	27.957	25.302	2.654	278.226	417.340
2014	28.457	25.745	2.712	283.200	424.800
2015	25.147	22.751	2.396	250.266	375.399
2016	28.243	25.552	2.691	281.075	421.613
2017*	28.030	25.359	2.671	278.954	418.431
Totale 2011-2017	**173.758**	**157.230**	**16.528**	**1.729.248**	**2.593.873**
Media annua 2011-17	**24.823**	**22.461**	**2.361**	**247.035**	**370.553**

Fonte: elaborazioni e stime CRESME.
** Proiezione per l'intero anno sulla base dei primi sette mesi.*

Si tratta di un dato importante se si considera che tra il 2008 e il secondo trimestre del 2017 il settore delle costruzioni ha registrato una perdita significativa di occupati pari a 528.000 unità. Tale dato è ancor più rilevante se si considera che il totale delle attività economiche, nello stesso periodo, ha registrato un decremento solo di mille addetti. Nel periodo 2011-2017, infatti, è stata rilevata una riduzione di 70.000 occupati nell'industria e di ben 367.000 occupati nelle costruzioni, mentre nell'agricoltura sono stati recuperati 55.000 occupati e i servizi hanno registrato una crescita occupazionale di 872.000 unità. Si consideri, inoltre, che nello stesso periodo 2011-2017 il valore degli investimenti incentivati è stato pari al 52,5% del totale del mercato.

TABELLA 4.2. - OCCUPATI PER SETTORE DI ATTIVITÀ ECONOMICA (VALORI ESPRESSI IN MIGLIAIA)

	Agricoltura	Industria	Costruzioni	Servizi	TOTALE economia
2008	854	4.928	1.953	15.355	**23.090**
2009	838	4.720	1.917	15.224	**22.699**
2010	849	4.556	1.889	15.233	**22.527**
2011	832	4.602	1.791	15.374	**22.598**
2012	833	4.524	1.700	15.508	**22.566**
2013	799	4.449	1.553	15.390	**22.191**
2014	812	4.509	1.484	15.474	**22.279**
2015	843	4.507	1.468	15.646	**22.465**
2016	884	4.541	1.404	15.929	**22.758**
I tr. 2016	817	4.462	1.402	15.720	**22.401**
II tr. 2016	868	4.546	1.455	16.067	**22.936**
I tr. 2017	**828**	**4.482**	**1.411**	**16.005**	**22.726**
II tr. 2017	**887**	**4.532**	**1.424**	**16.246**	**23.089**
			Variazioni		
I 2017/I 2016	11	21	9	285	**326**
II 2017/II 2016	19	-14	-30	179	**153**
2017/II tr 2008	33	-397	-528	891	**-1**
2017/II tr 2011	55	-70	-367	872	**491**

Fonte: elaborazioni CRESME su dati ISTAT – Rilevazione sulle forze di lavoro.

TABELLA 4.3. - INVESTIMENTI IN RINNOVO COMPLESSIVI E INCENTIVATI (VALORI CORRENTI)

	Investimenti in rinnovo edilizia			Investimenti veicolati dagli incentivi fiscali	
	Totale edifici (Milioni di €)	*di cui edilizia residenziale (Milioni di €)*	*Variazione %*	*Totale (Milioni di €)*	*% su rinnovo*
2011	63.931	45.466	4,8%	16.716	36,8%
2012	61.767	43.896	-3,5%	19.209	43,8%
2013	64.086	45.801	4,3%	27.957	61,0%
2014	66.118	47.279	3,2%	28.457	60,2%
2015	66.959	47.535	0,5%	25.147	52,9%
2016	69.425	49.634	4,4%	28.243	56,9%
2017*	71.439	51.371	3,5%	28.030	54,6%
TOTALE	**463.725**	**330.982**		**173.758**	**52,5%**

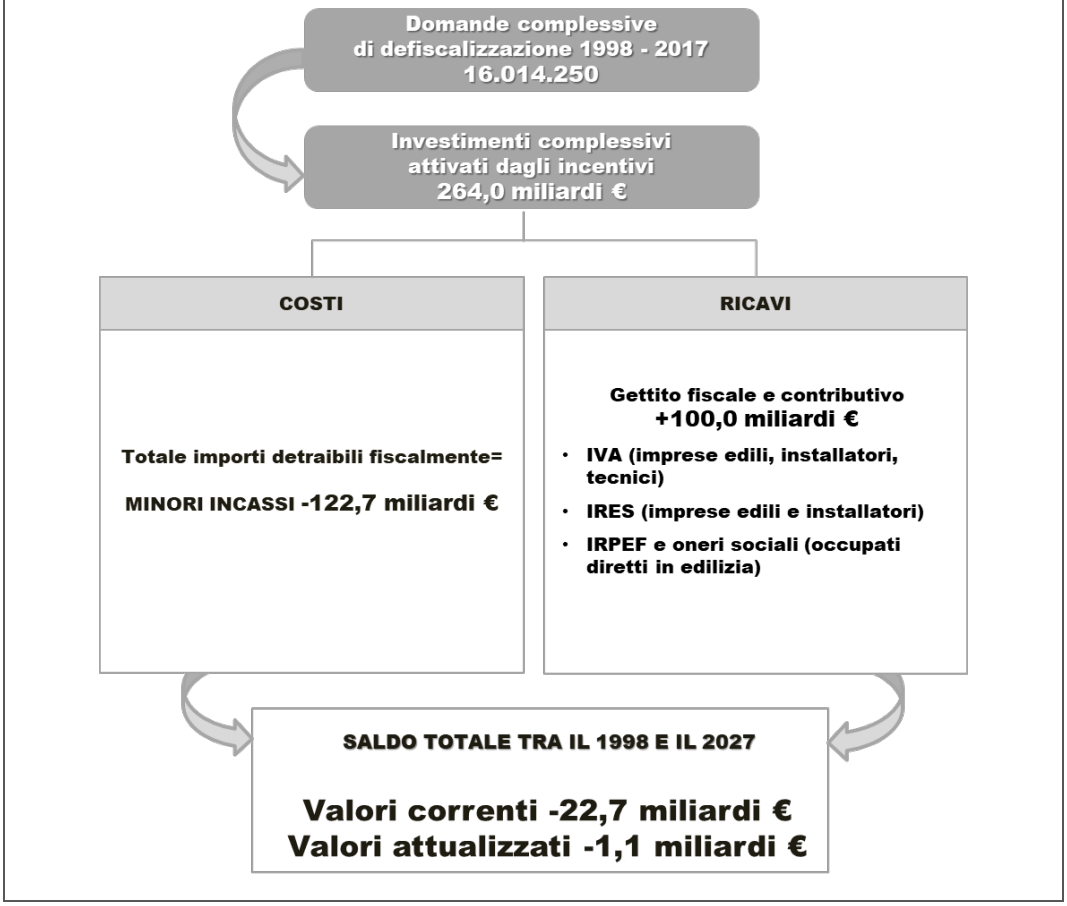
Fonte: elaborazione e stime CRESME.
** Previsione CRESME per gli investimenti in rinnovo edilizio; proiezione per l'intero anno sulla base dei primi sette mesi per gli investimenti veicolati dagli incentivi fiscali.*

5. STIMA DELL'IMPATTO ECONOMICO-FINANZIARIO DEGLI INCENTIVI FISCALI NEL PERIODO 1998-2017

Le tabelle, i grafici e gli schemi contenuti nel presente paragrafo sono elaborati sulla base del principio di competenza e non quello di cassa.

Lo schema 5.1. reca una stima del possibile impatto economico-finanziario delle misure di incentivazione fiscale per il recupero edilizio e la riqualificazione energetica considerando l'intero periodo di operatività degli incentivi (1998-2017) e l'intero periodo di detrazione susseguente.

SCHEMA 5.1. STIMA DELL'IMPATTO ECONOMICO-FINANZIARIO PER IL PERIODO 1998-2027
INVESTIMENTI 1998-2017



Fonte: CRESME.

Come descritto nella nota metodologica, questa prima stima non contiene alcune altre voci che potrebbero essere prese in esame quali, a titolo di esempio: la diminuzione del gettito da imposte sulle bollette energetiche (causato dal risparmio di energia derivante dagli interventi di efficientamento); la quota di gettito per lo Stato derivante dai consumi e dagli investimenti mobilitati dai redditi

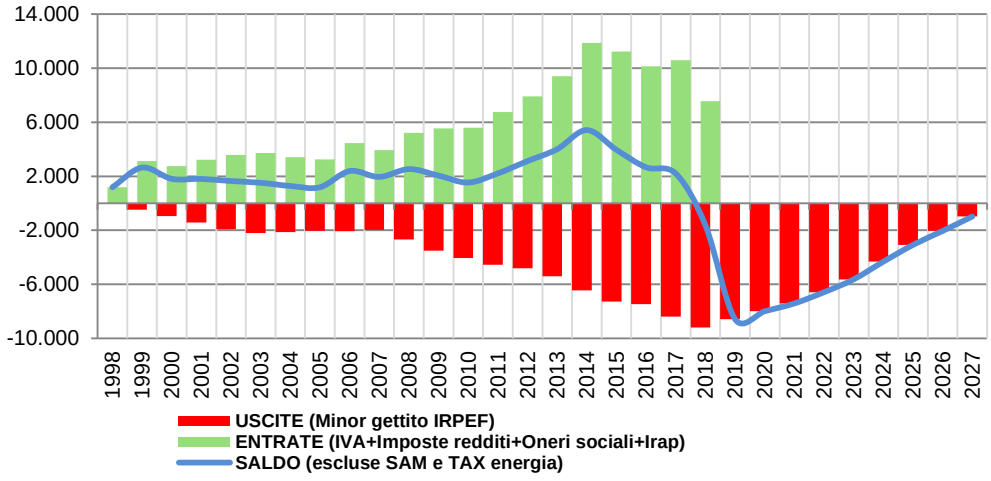
aggiuntivi dei nuovi occupati (ricavata dalla matrice di contabilità sociale[8]); gli introiti catastali; ecc. Queste voci sono invece in gran parte considerate nel grafico 5.3.

La valutazione dell'impatto economico è effettuata sulla spesa sostenuta stimata per gli anni 1998-2017, utilizzando il procedimento di stima per l'intera durata degli incentivi fiscali in termini di defiscalizzazione, vale a dire dal 1998 al 2027. Sulla base di tale modello di analisi, sintetizzato nello Schema 5.1., emerge che:

- le agevolazioni sono state utilizzate da oltre 16 milioni di abitanti;
- l'ammontare di investimenti attivati nel periodo 1998-2017 è pari a 264 miliardi di euro;
- il costo per lo Stato, dovuto ai minori introiti conseguenti agli incentivi, ammonterebbe a 122,7 miliardi di euro;
- il gettito fiscale e contributivo, in base alla legislazione fiscale vigente, sarebbe pari a 100,0 miliardi di euro;
- il saldo complessivo per lo Stato sarebbe negativo per 22,7 miliardi di euro, pari a circa 1,1 miliardi di euro medi annui (considerando solo i vent'anni di vigenza della normativa riguardante le misure di defiscalizzazione dal 1998 al 2017); il saldo complessivo medio annuo si ridurrebbe a meno di 0,8 miliardi ove si considerassero i trent'anni in cui si dispiegano i flussi di cassa negativi e positivi generati dalla defiscalizzazione degli investimenti in rinnovo edilizio (venti anni di investimenti e dieci anni residui di flussi di cassa negativi fino ad esaurimento dei crediti portati in detrazione).

[8] La matrice di contabilità sociale (in inglese Social Accounting Matrix da cui l'acronimo SAM) è uno strumento di analisi economica derivato dalla più famosa matrice input-output.

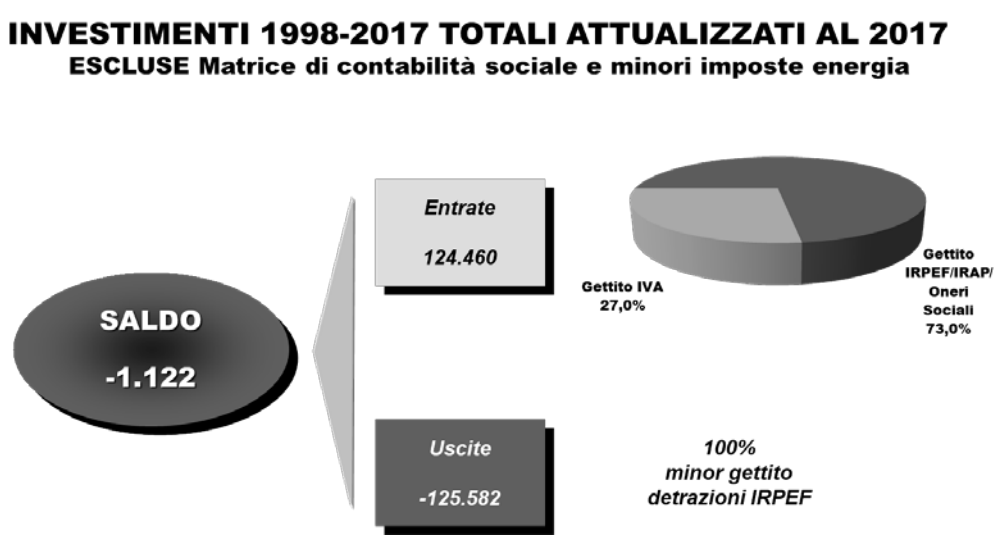
GRAFICO 5.1 - TOTALE INCENTIVI AL RINNOVO EDILIZIO 1998 – 2017- CONTO DELLE ENTRATE E DELLE USCITE DI COMPETENZA. MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2017



Fonte: Cresme.

Considerando però che lo Stato incassa i proventi spettanti nell'anno di esecuzione dei lavori, e ripartisce il mancato gettito nell'arco di tempo di dieci anni (Grafico 5.1.), l'introduzione nella riflessione di elementi di natura finanziaria ed attuariale, basati sull'attualizzazione dei valori precedentemente esposti, modificherebbe il saldo determinando un risultato negativo più contenuto (-1,1 miliardi di euro; Grafico 5.2.) a fronte di risorse agevolate per 264 miliardi di euro (Tabella 3.1.).

GRAFICO 5.2. - STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INVESTIMENTI 1998-2017 - MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2017 (ESCLUSE MATRICE DI CONTABILITÀ SOCIALE E MINORI IMPOSTE ENERGIA)

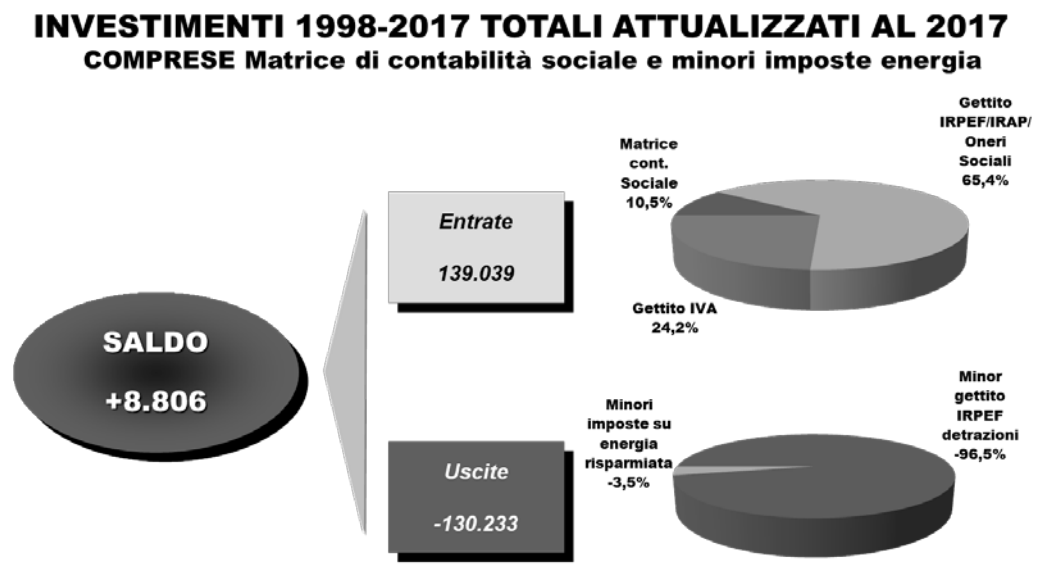


Fonte: CRESME.

5.1. Ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario

Come accennato, sono possibili ulteriori stime dell'impatto economico-finanziario degli incentivi all'attività di recupero edilizio ed efficienza energetica. Ciò sempre utilizzando i valori attualizzati al 2017 come nella stima precedente ma considerando, in termini di gettito, non solo l'IVA, l'IRPEF, l'IRAP e gli oneri sociali, ma anche l'impatto che gli investimenti potrebbero generare in termini di matrice di contabilità sociale (vedi appendice metodologica) e, riguardo alle uscite, non solo il minor gettito dell'IRPEF, ma anche il minor gettito sui consumi energetici derivanti dal relativo risparmio generato dagli incentivi per la riqualificazione energetica. Sulla base di tali ulteriori variabili, positive e negative, il saldo risulterebbe positivo per 8,8 miliardi di euro[9].

GRAFICO 5.3. - STIMA DELL'IMPATTO DEGLI INVESTIMENTI 1998-2017 - MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2017 (COMPRESE MATRICE DI CONTABILITÀ SOCIALE E MINORI IMPOSTE ENERGIA)



Fonte: CRESME.

Sulla base dei flussi economici derivanti dallo scenario delineato è possibile inoltre valutare l'impatto sul Sistema Paese, attraverso una analisi che prenda in considerazione l'azione svolta dagli "attori" che hanno un ruolo nel sistema in cui si inseriscono le due agevolazioni fiscali prese in considerazione.

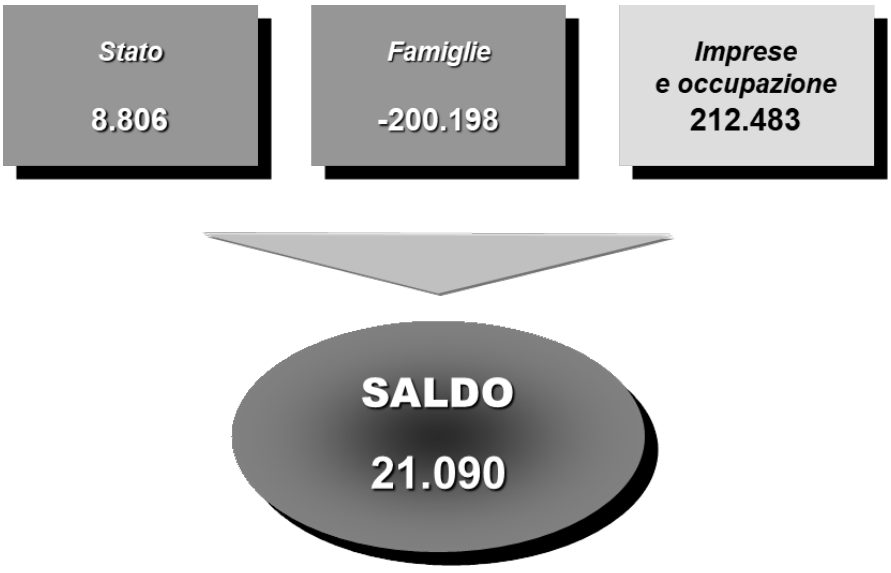
[9] Va segnalato che tale ultima stima non considera le entrate comunali derivanti dagli oneri sui titoli abilitativi e le variazioni catastali sottese alla medesima quota di interventi.

E’ un risultato che deriva dalla somma algebrica dei risultati economici:

- dello **Stato** che vanta un saldo positivo di 8,8 miliardi di euro, che deriva dall’incremento del gettito (positivo), dai flussi derivanti dalle detrazioni (negativi), dalle maggiori entrate derivanti dalla matrice di contabilità sociale (positive) e dal minor gettito fiscale sui consumi energetici (negativo);
- degli **Investitori** (prevalentemente famiglie, anche nel caso di ristrutturazione dei condomini), il cui risultato “negativo” di oltre 200 miliardi di euro è conseguente al saldo tra l’investimento effettuato (negativo), le detrazioni fiscali (positive) e il risparmio sulle bollette energetiche (positivo);
- delle **Imprese e** del **fattore lavoro,** che vantano un saldo positivo di oltre 212 miliardi di euro, risultato di un fatturato (positivo), all’interno del quale sono compresi i compensi e le retribuzioni per gli occupati delle imprese stesse, nonché le imposte e gli oneri sociali sostenuti dalle imprese e attribuibili agli incentivi fiscali (negativi).

In sintesi, nel quadro degli investimenti attivati dagli incentivi fiscali per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica nel periodo 1998-2017, il saldo per il sistema economico del Paese risulterebbe positivo per quasi 21,1 miliardi di euro. Nella stima dell’impatto delle detrazioni andrebbero considerati ulteriori aspetti importanti, che allo stato attuale appare complesso quantificare, quali la valorizzazione del patrimonio immobiliare, in termini di decoro, prestazioni funzionali e prevenzione dei rischi sismici.

GRAFICO 5.4. - IMPATTO SUL SISTEMA PAESE INVESTIMENTI 1998-2017
MILIONI DI EURO ATTUALIZZATI AL 2017



Fonte: Cresme.

6. APPENDICE – NOTA METODOLOGICA

6.1. La stima delle risorse investite

Gli investimenti complessivi nell'attività di riqualificazione provengono dal sistema informativo del CRESME. Essi sono misurati sia dal lato dell'offerta che da quello della domanda, attraverso una vasta serie di indicatori di fonte istituzionale (ISTAT, Ministeri vari, Enea, Banca d'Italia, ecc.) ed elaborati tramite una serie di indagini (indagini campionarie sulle famiglie e sulle imprese, indagini presso rivenditori e produttori di materiali edili, monitoraggi delle vendite di materiali edili, ecc…) analizzati e opportunamente inseriti in un modello complesso e articolato di stima.

La stima della spesa in interventi incentivati al "55%" è resa possibile, fino al 2016, dalle statistiche effettuate da Enea sul ricorso a tale bonus. E' stata poi effettuata una verifica di congruità con i dati del Dipartimento delle finanze riguardanti gli importi in detrazione. Questi ultimi sono stati impiegati per la stima del mancato gettito per lo Stato.

La stima spesa in interventi incentivati al "36%, 41% e 50%" per il periodo 2011 – 2013 e 2014 - luglio 2017 è originata dai dati forniti dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in risposta all'interrogazione a risposta immediata n. 5-01525, svolta presso la VI Commissione (Finanze) nella seduta del 21 novembre 2013 e aggiornati attraverso il Bollettino mensile delle Entrate tributarie pubblicato dal MEF.

Nella medesima risposta si precisa che i dati relativi al 2012 e al 2013 (quest'ultimo aggiornato con i versamenti effettuati fino al mese di ottobre) sono stati stimati sulla base di quanto indicato nel modello F24 relativamente alle ritenute operate da banche e Poste Italiane Spa, all'atto dell'accredito dei pagamenti effettuati tramite bonifici disposti per beneficiare delle citate agevolazioni.

Come detto, il Ministero dell'Economia e delle Finanze diffonde con periodicità mensile attraverso il Bollettino delle Entrate i dati (ad oggi aggiornati a luglio 2017) che consentono di calcolare la spesa per interventi di riqualificazione attraverso le ritenute che gli istituti di credito (Banche e Poste) devono applicare a titolo di acconto sui bonifici per beneficiare di oneri deducibili o detrazioni fiscali di imposta in base all'articolo 25 del D.L. n. 78/2010. Dal 1° luglio 2010, infatti, le banche e le Poste hanno dovuto applicare la ritenuta del 10% (da luglio 2011 portata al 4%), su tutti i bonifici in entrata (al momento dell'accredito sul conto del beneficiario) per le diverse attività incentivate: ristrutturazioni edilizie, riqualificazioni energetiche e - da giugno 2013 - anche acquisto di mobili. La circolare ADE 40/E del luglio 2010 chiarisce che la ritenuta sui bonifici va effettuata sull'importo al netto dell'IVA e che l'IVA da applicare è quella ordinaria (20% nel 2010 e successive modifiche) poiché gli istituti di credito non conoscono l'importo dell'IVA e le aliquote applicate e applicabili sugli importi dei lavori possono essere del 10% o del 22%. Al momento della stesura di questo documento, dal mese di luglio 2010 al mese di luglio 2017 sono disponibili gli importi delle ritenute d'acconto effettuate dagli istituti di credito e versate nelle casse dello Stato. Nel

periodo in cui sono state applicate le ritenute, tuttavia, si sono verificate diverse variazioni nelle aliquote IVA e nell'aliquota di ritenuta da applicare: l'IVA è passata dal 20% al 21% (a partire da settembre 2011) e successivamente al 22% (da ottobre 2013); le ritenute sono state ridotte dal 10%, del periodo luglio 2010 - giugno 2011, al 4% a partire dal mese di luglio 2011 sino al dicembre 2014, all'8% dal gennaio 2015 fino a tutt'oggi.

L'EVOLUZIONE DELL'IVA SUI LAVORI E RITENUTE OPERATE DAGLI ISTITUTI DI CREDITO

	Iva	Ritenuta
Luglio 2010	20%	10%
Luglio 2011	20%	4%
Settembre 2011	21%	4%
Ottobre 2013	22%	4%
Gennaio 2015	22%	8%

Fonte: Cresme

L'IVA assume una importante connotazione poiché, oltre a quanto rilevato per la stima della spesa (in cui è convenzionalmente ritenuta pari al 22% - aliquota ordinaria) da parte degli istituti di credito deputati alla determinazione e al versamento delle ritenute, si generano difficoltà di stima sull'applicazione dell'aliquota IVA agevolata per gli interventi di manutenzione e ristrutturazione determinata pari al 10%.

Poiché l'aliquota agevolata è soggetta ad alcune limitazioni (non ammissibile per le parcelle dei professionisti quali geometri, architetti, ingegneri o periti; ammissibile fino a concorrenza dell'importo della manodopera in caso di cessione di "beni significativi" quali ascensori, caldaie, infissi, sanitari, rubinetti, ecc; non ammissibile in caso di acquisto dei beni da parte del committente, ecc.) si pone il problema di individuare l'aliquota più corretta nella costruzione del modello di valutazione degli incentivi fiscali all'edilizia. Se per i progettisti e gli altri professionisti, una volta individuata la quota di investimenti di loro competenza, è applicata l'aliquota ordinaria pari al 22%, nel caso degli importi relativi ai lavori effettuati, si pongono le problematiche sopra esposte.

Attualmente il modello è basato sull'applicazione indifferenziata dell'aliquota al 10% presumendo che i lavori siano in gran parte effettuati con incidenza della manodopera superiore ai materiali in particolare per le ristrutturazioni ma anche per la riqualificazione energetica. Nella realtà, il calcolo sarebbe sensibilmente più complicato e dovrebbe ulteriormente considerare i comportamenti diversi degli operatori del mercato.

La spesa in interventi incentivati al "36%, 41% e 50%" fino al 2010 è stimata sulla base dei dati del Centro Operativo di Pescara dell'Agenzia delle Entrate e del Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF). Il primo ha prodotto una serie statistica esclusivamente sul numero di domande pervenute fino al

mese di novembre 2010. I dati del Dipartimento delle Finanze del MEF consentono di misurare gli importi per interventi di recupero edilizio detratti nei vari anni di imposta. In particolare, quest'ultima fonte ha permesso di stimare la spesa per tali interventi nei vari anni; è stato necessario ricostruire i flussi di contribuenti, le domande presentate, gli importi detratti e l'importo complessivo di spesa, generando una matrice che considerasse diversi fattori, quali ad esempio: l'aliquota di detrazione (diversificata fra il 41%, il 36% e il 50% in base ad annualità di imposizione fiscale); i tempi di detrazione (5 anni, 10 anni).

Esempio: flusso delle domande attive

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1998	43.274	43.274	43.274	43.274	43.274	4.808	4.808	4.808	4.808	4.808
1999		45.898	45.898	45.898	45.898	45.898	5.100	5.100	5.100	5.100
2000			49.304	49.304	49.304	49.304	49.304	5.478	5.478	5.478
2001				57.465	57.465	57.465	57.465	57.465	6.385	6.385
2002					35.865	35.865	35.865	35.865	35.865	35.865
2003						31.354	31.354	31.354	31.354	31.354
2004							34.927	34.927	34.927	34.927
2005								34.240	34.240	34.240
2006									37.108	37.108
2007										40.281
2008										
2009										
2010										
2011										
2012										
domande cumulate	240.413	495.402	769.311	1.088.560	1.447.207	1.568.414	1.713.694	1.836.963	1.952.648	2.355.459
domande attive	43.274	89.172	138.476	195.941	231.806	224.693	218.822	209.236	195.265	235.546
contribuenti	*468.211*	*964.810*	*1.498.256*	*2.120.003*	*2.818.478*	3.742.560	2.504.894	3.577.540	3.636.518	4.230.930
importo detraz	*250*	*515*	*799*	*1131*	*1338*	1.462	1.102	1.506	1.362	1.671

6.2. La stima dell'impatto economico-finanziario (capitolo 5)

Le voci in <u>passivo</u> (il costo pubblico) sono determinate dalle somme stimate in detrazione.

Esempio: flussi risorse in entrata e uscita per l'efficientamento energetico

			2010 attualizz	2007	2008	2009
migliaia di €						
tot			843.000	13%	29%	28%
BILANCIO DELLO STATO			11.365.306	13%	32%	26%
numero interventi		*1.533.000*	*1.533.000*	*106.000*	*248.000*	*239.000*
importo complessivo interventi		*20.073.418*	*20.073.418*	1.533.560	3.628.203	3.003.543
risparmio GWh		*111.686*	*111.686*	813	2.773	4.424
ENTRATE			**9.607.350**	**755.851**	**1.774.236**	**1.453.877**
(a)	IVA (lavori e materiali)	*1.917.523*	1.917.523	151.968	354.505	290.608
(b)	IVA (spese tecniche profess.)	*172.343*	172.343	12.410	31.747	25.718
(c)	IRES (imprese/posatori/installatori)	*517.731*	517.731	41.031	95.716	78.464
(d)	IRES (tecnici profess.)	*170.620*	170.620	12.286	31.429	25.460
(e)	IRPEF E ONERI SOCIALI (occupazione aggiuntiva)	*5.926.825*	5.926.825	467.867	1.095.559	897.638
(f)	ULTERIORI INTROITI/RISPARMI da circolazione del reddito aggiuntivo	*902.307*	902.307	70.289	165.280	135.989
USCITE		*-12.467.380*	**-12.467.380**	**-18.155**	**-333.823**	**-711.968**
	importi in detrazione	*-10.255.744*	-10.255.744		-272.883	-616.222
	minori imposte bollette energetiche	*-2.211.636*	-2.211.636	-18.155	-60.940	-95.746
		0				
SALDO		*-2.860.030*	**-2.860.030**	**737.696**	**1.440.414**	**741.908**

L'attivo, ovvero la valutazione del gettito fiscale e contributivo in maggior quota, è stata effettuata attraverso la ricomposizione dei seguenti fattori:

- IVA al 10% per i lavori (tenendo conto dei periodi in cui era adottata l'aliquota piena);
- IVA al 20% (o 21% e 22%) per le spese tecniche (professionisti);
- IRES al 27% sugli utili (imponibili) di impresa stimati pari al 10% del fatturato per installatori, posatori e imprese edili;
- IRPEF al 33% sul 60% dal fatturato dei professionisti;
- IRPEF e contribuzioni sociali calcolate sui redditi da lavoro autonomo e redditi da lavoro dipendente degli occupati utilizzati per tali lavori.

Nelle ulteriori stime di impatto economico-finanziario e sul sistema Paese, si sono considerati i seguenti elementi:

- è stata inclusa nell'impatto erariale la diminuzione del gettito derivante dalle imposte sull'energia consumata: gli interventi di efficienza energetica generano, infatti, un risparmio di energia consumata (in proposito sono stati impiegati i dati ENEA). Su tale risparmio è stato calcolato il mancato gettito in termini di imposte sulle bollette. Nel calcolo si è inoltre tenuto in considerazione il decadimento dell'efficienza energetica nel lungo periodo, attribuendo una media ponderata del 3% annuo (le caldaie riducono la propria efficienza, il cappotto si deteriora, gli infissi e i pannelli solari necessitano di manutenzione, ecc...);
- è stato incluso nell'impatto erariale il ritorno alle istituzioni pubbliche derivante da investimenti pubblici, al netto di quanto già espresso nella tavola delle interdipendenze settoriali. Il modello impiegato proviene dai principi della *matrice di contabilità sociale*. Il coefficiente è stato stimato attraverso la letteratura esistente riguardante la SAM (*social accounting matrix*). Prudentemente, il coefficiente è stato ridotto da 8,5% a 4,5% ed esso concerne la fiscalità sul reddito circolante al netto delle imposte dirette e indirette immediate (contestuali all'intervento) le minori spese di welfare, ecc...;
- presupponendo che lo Stato si sarebbe dovuto finanziare attraverso l'indebitamento a breve termine per reperire importi analoghi a quelli generati dagli incentivi per l'edilizia, il tasso di attualizzazione utilizzato è il Rendistato medio annuale degli ultimi 15 anni, pari al 4%.

Pertanto:

a. sull'impatto sullo Stato sono considerati, sommati algebricamente e attualizzati al 2017:
    i. le uscite in termini di detrazioni d'imposta;
    ii. le uscite in termini di mancato gettito fiscale sulla riduzione del consumo energetico;
    iii. le entrate in termini di imposte derivanti dalle attività produttive e dagli occupati assorbiti in tali attività: IVA (lavoro e materiali); IVA (spese tecniche

e professionisti); IRES (imprese/posatori/installatori); IRES tecnici e professionisti); IRPEF e Oneri Sociali (dell'occupazione attivata dagli investimenti incentivati);

iv. il ritorno erariale derivante dagli investimenti pubblici secondo principi prudenziali sul modello della matrice di contabilità sociale;

b. sull'impatto sulle famiglie (più una quota estremamente limitata di soggetti giuridici) sono considerati, sommati algebricamente e attualizzati al 2017:
   i. la spesa per gli interventi sostenuti;
   ii. la spesa risparmiata in bolletta per gli interventi di efficienza energetica;
   iii. gli importi dei lavori oggetto di detrazione;

c. sull'impatto su imprese e occupazione sono considerati, sommati algebricamente e attualizzati al 2017:
   i. il ricavo dalle attività realizzate (pari alla spesa sostenuta dalle famiglie);
   ii. le uscite in termini di IVA (lavoro e materiali); IVA (spese tecniche e professionisti); IRES (imprese/posatori/installatori); IRES (tecnici e professionisti); IRPEF e Oneri Sociali (dell'occupazione attivata dagli investimenti incentivati).